



Ontario

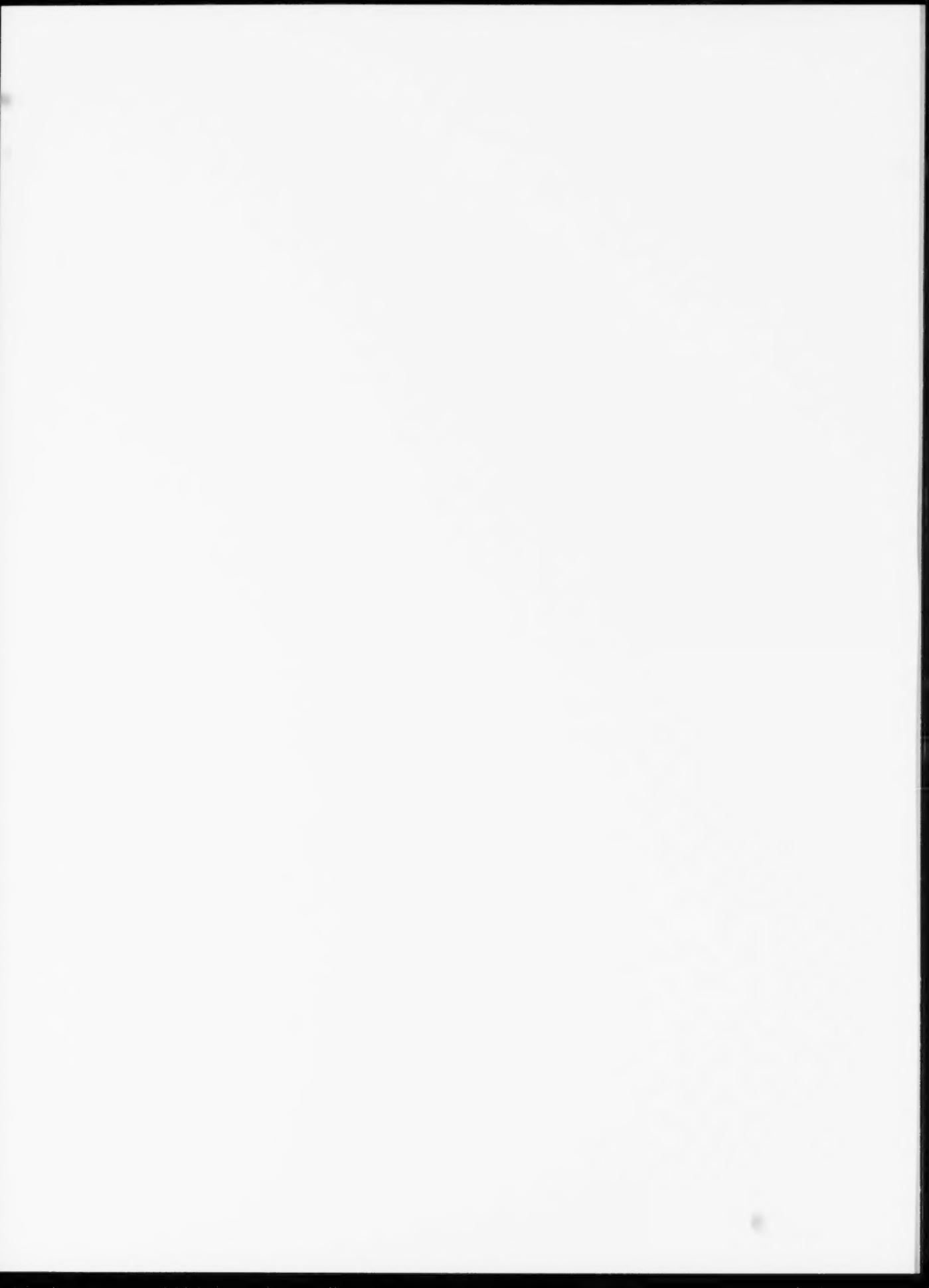
Office of the French Language
Services Commissioner

**AN INVESTIGATION REPORT REGARDING AN
ENGLISH-ONLY H1N1 FLYER:
*From communication crash to communication coup***

May 2011

La voix d'accès. Your Voice Matters.





To reach the Office of the French Language Services Commissioner:

Toll free: 1 866 246-5262
Toronto area: 416 314-8013
TTY (teletypewriter): 416 314-0760
Fax: 416 314-8331
Email: flsc-csf@ontario.ca

This document is also available in its original PDF format on our website at www.flsc.gov.on.ca, under the "publications" section.

Printed copies are available free of charge, upon request:

By mail: Office of the French Language Services Commissioner
700 Bay Street, suite 2401
Toronto, Ontario M7A 2H8

By email: flsc-csf@ontario.ca

© Queen's Printer for Ontario, 2011
ISBN 978-1-4435-6622-3 (print)
ISBN 978-1-4435-6623-0 (HTML)
ISBN 978-1-4435-6624-7 (PDF)

May 2011

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY	1
CHAPTER 1: INTRODUCTION	3
1.1 ONTARIO'S HEALTH SYSTEM	4
1.2 ONTARIO'S RESPONSE TO A NEW THREAT	5
CHAPTER 2: THE INVESTIGATION.....	7
2.1 INVESTIGATION BY THE FRENCH LANGUAGE SERVICES COMMISSIONER	7
2.1.1 <i>Methodology</i>	7
2.1.2 <i>Observations</i>	7
2.2 CHRONOLOGY OF EVENTS	8
2.2.1 <i>July</i>	9
2.2.2 <i>August</i>	11
2.2.3 <i>September</i>	12
2.2.4 <i>October/November</i>	14
2.3 THE OFFICE OF FRANCOPHONE AFFAIRS AND THE MINISTRY'S FLS OFFICE	16
CHAPTER 3: A NEW DIRECTIVE	18
3.1 WHAT THE MANDATORY DIRECTIVE CONTAINS	18
3.2 PRINCIPLES	19
3.3 APPLICATION AND SCOPE	20
3.4 REQUIREMENTS	21
3.5 RESPONSIBILITIES	21
3.6 GUIDELINES NOW SUPPORTED	22
3.6.1 <i>The distinction between a "directive" and a "guideline"</i>	22
3.6.2 <i>Key definitions and written documentation</i>	23
3.6.3 <i>Websites</i>	23
3.6.4 <i>Social media</i>	24
3.6.5 <i>Videos</i>	25
3.6.6 <i>Speeches</i>	26
3.7 IMPLEMENTATION OF THE DIRECTIVE	26
3.8 RESULTS	27
3.8.1 <i>Case study: The new harmonized sales tax (HST)</i>	27
3.8.2 <i>New complaints</i>	28
CONCLUSION	30
APPENDIX A: COMMUNICATIONS IN FRENCH DIRECTIVE	31
APPENDIX B: COMMUNICATIONS IN FRENCH GUIDELINES	34

SUMMARY

This report is about the distribution of an English-only leaflet published by the Ministry of Health and Long-Term Care as part of its Influenza A (H1N1) information and prevention campaign.

In September 2009, the Commissioner decided to launch an investigation, not to determine whether there had been a violation of the *French Language Services Act*—clearly this was the case—but rather to find out why and how such a blunder could have occurred.

The investigation revealed (i) poor integration of French-language services strategic and operational planning processes if ministries (ii) the inadequacy of the Communications in French Guidelines, as they existed when the investigation began (iii) the limited role and influence that the Office of Francophone Affairs in ministry operations, and (iv) a profound misunderstanding by public servants and ministerial staff of the *French Language Services Act* and Ontario's Francophone community.

In response to a recommendation by the Commissioner, Management Board of Cabinet and Treasury Board issued a new mandatory Communications in French Directive that applies to all ministries and classified agencies. The Commissioner is very pleased with the adoption of this directive, though it could be improved.

Following the adoption of the directive, the Commissioner continued his investigation to monitor its actual implementation. This process has led to four recommendations:

Recommendation 1

Whereas the Guidelines must also be considered as mandatory as the Communications in French Directive, it is imperative that the wording of the said Directive be clear to that effect:

The Commissioner recommends that the Communications in French Directive be amended in English by replacing the word "should" with "must" or "have to" in the first sentence of the first paragraph of the section entitled "Guidelines."

Recommendation 2

The Commissioner recommends that for all initial communications using social media channels, including those from an occupant of a public post, when these communications are governmental in nature, these communication must, without fail, be carried out in both languages simultaneously.

Recommendation 3

The Commissioner recommends that the Office of Francophone Affairs, in support of the Marketing and Communications Branch of Cabinet Office, be tasked with offering an ongoing training session on the Communications in French Directive for all communications teams in all ministries and classified agencies.

Recommendation 4

The Commissioner recommends that the Office of Francophone Affairs, in support of the Policy and Delivery Division of Cabinet Office, be tasked with offering an ongoing training session on the Communications in French Directive for all policy, program and service development teams in all ministries and classified agencies.

Chapter 1: INTRODUCTION

The *French Language Services Act* is the legislative culmination of a long series of language battles for Franco-Ontarians. It is the written acknowledgement of the official status of French enshrined in the Constitution, of the Francophone population's cultural heritage and of the need not only to recognize and safeguard that heritage but also to take a proactive approach to its long-term development.

This means that true enhancement of the vitality of Francophone communities depends on observance and promotion of the principles of the *French Language Services Act*, such as the obligation that the Ontario government and its agencies have to provide French-language services and each person's right to use French in communicating with the government. Classified agencies play a key role in enhancing vitality by incorporating French-language services into their operations.

In the context of health care, it bears repeating that the *French Language Services Act* (hereafter the "Act") should be interpreted liberally and broadly to include the role of health care institutions as agents that promote, protect and enhance the province's Francophone communities.

On September 17, 2009, the French Language Services Commissioner of Ontario launched an investigation into what he considered a direct violation of the Act: the province-wide distribution of an English-only flyer on the flu season dealing specifically with the prevention of H1N1.

For the Commissioner, it was inconceivable that a flyer sent to every household in Ontario would not be bilingual. By doing so, the provincial government, in particular the Ministry of Health and Long-Term Care (hereafter the "Ministry"), had missed an excellent opportunity to demonstrate that it was committed to offering high-quality French-language services to its French-speaking citizens.

In theory, the flyer was available in French upon request, but in reality, it was very difficult for Francophones to obtain a copy. As a result, the Commissioner made the following statements in a news release: "Clearly this flyer should have been bilingual. Was it decided, at some point, that Francophones in Ontario didn't need to be informed about the flu because they were somehow immune to it?"

"There is a bilingual website on the H1N1 flu, but there are still discrepancies between the English version and the French version. I plan to investigate on the whole matter [...]. Given the importance of this situation, this is an embarrassing state of affairs," he added.

The government reacted quickly. First, the Premier himself said that it was an embarrassing situation for him personally as an MPP and for his government. Subsequently, a new pamphlet, bilingual this time, was distributed to every household in the province.

In the meantime, the Commissioner's investigation continued. His team read, digested and analyzed thousands of pages of documents. The Commissioner took part in a few high-level meetings with a very specific purpose: to institute a mandatory directive on French-language communications with the public.

In May 2010, the government issued a clear directive on communications in French that was mandatory for all ministries and classified agencies.

Rather than declare victory and publish his report, the Commissioner decided to take the time to study the actual implementation of the new directive and determine for himself whether it had been properly assimilated by the communications teams of the government and its agencies. This report presents the findings of his investigation.

7.1 Ontario's health system

Architect of the province's overall health strategy, the Ontario government is responsible for the health system and for developing its underlying policies and programs. Health is a priority for every citizen of the province, Franco-Ontarians or otherwise. The complaints that the Commissioner receives about the health system are generally about specific failures by health service providers to provide French-language services or about systemic problems. The health system can seem complex and intimidating for members of the public who just want quality services for themselves and their loved ones. In this context, obtaining acknowledgement of one's right to receive service in French is not easy — i.e. when in a vulnerable position, it is rather unlikely that a citizen will demand that their linguistic rights be respected.¹

In view of the importance of this issue, the Commissioner decided a few years ago to publish a special report on the planning of French-language health services in Ontario.² This report, tabled in March 2009, dealt specifically with the obligations and responsibilities of the key players in the health system with regard to French-language services and emphasized the serious impacts of these measures. The health system is not exempt from the many challenges presented

¹ Office of the French Language Services Commissioner, *Paving the Way*, 2007-2008 Annual Report, Toronto, 2008, p.20. Available online at: http://www.flsc.gov.on.ca/files/4606_Eng_03LR.pdf (page consulted in April 2011).

² Office of the French Language Services Commissioner, *Special Report on French Language Health Services Planning in Ontario*, Toronto, 2009. Available online: http://www.flsc.gov.on.ca/files/Special_Report.pdf (page consulted in April 2011).

by linguistic and cultural barriers, which have a negative impact on the quality, effectiveness and efficiency of health services.

1.2 Ontario's response to a new threat

In 2009, a novel form of the influenza virus emerged which led the World Health Organization to declare the first global influenza pandemic since 1968. The potential for a large number of deaths made it clear that governments needed to take action and coordinate their efforts to raise public awareness.

The Ontario government has worked closely with the Ontario Agency for Health Protection and Promotion, the Public Health Agency of Canada, and Canada's other provinces and territories to monitor cases of H1N1 flu.

In its efforts to deal with the situation, the Ministry of Health and Long-Term Care launched an information and prevention campaign. As part of that campaign, it published a brochure on the H1N1 flu for all Ontario residents. Despite the province-wide nature of the campaign, households received only the English version of the brochure, though it included a statement to the effect that a French version was available on request. In reality, obtaining a French version was a major undertaking. Francophone Ontarians had to call a series of government offices, some of which provided service in English only, before finally getting the information they needed.

It wasn't long before the public began expressing its dissatisfaction: on September 15, 2009, just one day after the brochure was distributed, the Office of the French Language Services Commissioner received its first complaint. Deeply concerned about the situation, the Commissioner immediately notified the Ministry that he would conduct a formal investigation, not to determine whether there had been a violation of the *French Language Services Act* — that was obvious — but to determine how such a fiasco could have occurred.

Alerted by the news release issued by the Commissioner on September 17, 2009, the media ran with the story, thoroughly embarrassing the government. The Premier even issued a public apology, describing the situation as embarrassing for him and his government and stressing that the distribution of an English-only flyer was a mistake that should never have occurred. He added that important lessons would be learned from the error so that such incidents would not happen again.³

On November 23, 2009, in a letter to the Deputy Minister of Health and Long-Term Care, the Deputy Minister of Francophone Affairs and the Deputy Minister of Communications, the Commissioner formally notified the Ministry of Health and Long-Term Care, the Office of Francophone Affairs and Cabinet Office that he was conducting an investigation into a violation of the *French Language*

³ Dominique La Haye, "Des excuses du premier ministre Dalton McGuinty," *Le Droit*, September 18, 2009.

Services Act. He demanded all documents relating to the planning of the H1N1 prevention campaign. The three deputy ministers responded to the Commissioner's notice on January 29, 2010, reiterating the Premier's apology for distributing an English-only brochure. Their response reflected the government's determination to rectify the situations that led to this episode and its willingness to work with the Commissioner's Office to improve the integration of French-language services in ministry operations.

Chapter 2: THE INVESTIGATION

2.1 *Investigation by the French Language Services Commissioner*

The investigation was conducted within the broader context of ensuring compliance with the *French Language Services Act*. It was not intended to pass judgement on the H1N1 flu campaign *per se*. Rather, it looked at the Ministry of Health and Long-Term Care's approach as an example of communications planning that did not adequately integrate French-language services and served as a basis for recommendations applicable to all ministries and classified agencies.

2.1.1 *Methodology*

In accordance with the powers specified in section 12.4 of the *French Language Services Act* and the powers of a commission that he has under Part II of the *Public Inquiries Act*, the Commissioner asked the Ministry of Health and Long-Term Care, the Marketing and Communications Branch of Cabinet and the Office of Francophone Affairs to provide, within 60 days, all documents (plans, files, memorandums, emails, etc.) concerning the H1N1 flu campaign and the planning of a communications strategy for Ontario residents, for the purposes of the investigation.

A total of six binders containing about 750 pages each were delivered to the Commissioner's Office. They consisted mostly of communications planning documents regarding Ontario's H1N1 campaign, produced between July 1 and November 24, 2009. The Commissioner's Office and the government had agreed on those dates since that was the period during which all of the government's preparations for the H1N1 flu were made.

Throughout the investigation, the Commissioner had several high-level meetings with government officials. The latter cooperated fully with the Commissioner in his investigation.

2.1.2 *Observations*

After receiving well over a hundred complaints related to the lack of consideration given to Francophones in communications activities, after addressing these issues (see below) in each of his annual reports, after having personally witnessed numerous oversights over the years, and after studying and analyzing thousands of pages of documentation, the Commissioner was able to make a few observations:

- (1) French-language services are not properly integrated into the ministries' and classified agencies' communications planning processes.⁴
- (2) The non-mandatory Communications in French Guidelines⁵ are insufficient to ensure the integration of French in ministry operations.
- (3) The role and influence of the Office of Francophone Affairs are limited within the machinery of government. Similarly, the French Language Services Office of the Ministry of Health and Long-Term Care plays a minor role in planning French-language communications.
- (4) The public service in general and policy staff in ministers' offices in particular are profoundly ignorant of the *French Language Services Act* and its purpose, including knowledge of the Francophone community in Ontario, its history, its contribution and its future.

After analyzing the communications documents provided by the Ministry of Health and Long-Term Care, the Commissioner noted that French-language services were well down on the list of the Ministry's strategic and operational concerns. This conclusion is based on many pieces of information extracted from the documents, all of which point to the fact that much too frequently, the Ministry considers French-language services as simply a matter of "administrative convenience and vague funding concerns," to echo the description used in the *Lalonde* case.⁶

2.2 Chronology of events

To gain a clearer understanding of the sequence of events that ended with the province-wide distribution of an English-only brochure, a brief review of the events and the Ontario government's decision-making process was needed. To that end, as mentioned earlier, the Commissioner used the evidence gathered in the investigation. Since the documents covered a specific, limited period of time — July 1 to November 24, 2009 — some information is probably missing, such as correspondence exchanged before or after the period concerned.

⁴ In 2009-2010, 139 of the 294 complaints that were investigated pertained to a problem with communications; this number represents 47% of complaints. For more information see the 2009-2010 Annual Report from the Office of the French Language Services Commissioner. Available online: <http://www.flsc.gov.on.ca/files/files/FLSC-AnnualReport2010-Web-21mai.pdf> (page consulted in April 2011).

⁵ As they existed before Management Board of Cabinet and Treasury Board issued the mandatory Communications in French Directive.

⁶ *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001) 56 O.R. (3d) 577, para 168.

2.2.1 July

The situation in July

Focus of activity

Preparations for developing the strategic documents to be used to inform Ontario residents about the forthcoming flu season.

Justifications/obstacles to the production of a bilingual brochure

- The urgency of the situation
- The lack of lists of Francophone households
- The possibility of upsetting Anglophone households
- Budget restrictions

Within the scope of the H1N1 campaign, which consisted primarily in preparing materials to be used to inform Ontario residents about the forthcoming flu season and what measures to take, the month of July was mostly spent developing the strategic documents to be used in planning the necessary events and publications. Spread over several months, the 2009-2010 marketing and communications plans consisted of various materials and media activities, such as brochures, TV and radio advertisements, and newspaper articles. The Ministry's Communications Branch identified three main phases between June 2009 and January 2010 as the principal components of the public awareness campaign. In *Phase 1 - Prime* (August and September), the public would be informed of the main characteristics of the forthcoming flu season; in *Phase 2 - Remind* (October), the public would be reminded of the importance of getting an H1N1 flu shot; and in *Phase 3 - Inform/Motivate* (November to January), best practices for dealing with the particular challenges of H1N1 would be reinforced.

According to documents describing the Ministry's preferred marketing approaches, the H1N1 flu situation was not yet an emergency. H1N1 was a novel flu virus that did not represent a threat comparable to the pandemic of 1918. However, even though the Public Health Agency of Canada and the Ontario government described H1N1 as "mild", the government decided to take precautionary action to avoid a possible crisis. Moreover, by targeting the province's entire population and mobilizing health services providers, the government would make sure that its awareness campaign had a wide impact.

"We are always going to be in a position of the French [version] lagging on urgent issues like this in the interest of getting info out to the majority."

— Ministry of Health and Long-Term Care, Communications Branch

"The risk of upsetting individuals would be rather high if we sent French material accidentally to English households."

— Communication consultants hired by the Ministry of Health and Long-Term Care

Analysis of Ministry correspondence submitted to the Commissioner for his investigation shows that the Ministry frequently referred to the urgency of the situation and the need for an immediate response by the government. The need to reach as many people as possible as quickly as possible was often used as an excuse for the initial inaction regarding the publication of a French-language version of the brochure and for delays in its distribution to Ontario's Francophone residents.

Toward the end of July, after raising the Francophone question in relation to the brochure

and after checking with the Office of Francophone Affairs regarding previous procedures, the Premier's Office decided to leave the matter up to the Ministry. The latter felt that the best way of reaching Francophone communities would be to design separate brochures, in part because of difficulties in developing similar bilingual documents in the past. In particular, the Ministry argued that with regard to lists of Francophone households, Canada Post and the OFA did not have precise enough data, which could lead to distribution errors. Concerned about upsetting Anglophone households that inadvertently received a French-language brochure, and about the unreliability of the lists, the Ministry concluded that the best solution was to add a sentence on the back page of the English brochure indicating that a French version was "available upon request."

"We've spoken with Canada Post and their data is very unreliable. They can give us a general idea of French areas in Ontario, but not specific households."

— Communication consultants hired by the Ministry of Health and Long-Term Care

The Ministry decided that it would be easier to ask Canada Post or the OFA for a list of postal codes for the areas with the largest Francophone population, ignoring the regions designated under the Act, which represent the official geographic distribution of Francophones in Ontario!

In late July, following development of the strategic marketing and communications plans, the Communications Branch met with the Minister's Office to present the campaign and obtain approval for the next steps. The Minister made it clear that financial resources were not to be cited as an obstacle to meeting the campaign's

"The Best way to manage French households would be to make it available on request."

— Integrated Marketing Services, Ministry of Health and Long-Term Care

objectives, and he stressed the necessity of reaching the entire population of Ontario, with

"We did not recommend a bilingual householder as this would send up costs, e.g. of paper and printing and mail prep (folding/sorting)."

— Communications Branch, Ministry of Health and Long-Term Care

"A bilingual brochure was not produced as it would have taken an additional three weeks to order sufficient paper. The ministry felt it was important to get this information out as soon as possible."

— Communications Branch, Ministry of Health and Long-Term Care

particular attention to larger groups. Even though Cabinet Office stated clearly that financial resources should not stand in the way of the H1N1 project, analysis of the documents shows that the Communications Branch justified some of its choices made during the process on budget restrictions. For example, paper, printing and mailing preparation costs were deemed too high for the Ministry to consider a bilingual brochure. Consequently, when the brochure was being developed, the idea of designing separate unilingual brochures with a mention that it was

available in the other language was deemed satisfactory by the Minister's Office and hence was accepted.

2.2.2 August

The situation in August

Focus of activity

Implementation of the strategic plans and development of the information documents

Justifications/obstacles to the production of a bilingual brochure

- Tight deadlines
- The pace of Ministry activities

The month of August was devoted primarily to implementing the plans and developing promotional materials. In the first two weeks, activity centred on approval of the various advertisements by the Office of the Auditor General of Ontario, so that the deadline — the beginning of the new school year — could be met.

"Also, for your information, we did not produce a bilingual publication because of cost and timing (don't think we'd have hit our deadline of back to school)."

— Communications Branch, Ministry of Health and Long-Term Care

In fact, the timeline was a major problem and often served as an excuse to rush through some of the steps in the Ministry's project implementation process. Efficiency and cost-effectiveness are watchwords that appear in the mission and mandate statement of every ministry and classified agency. Accordingly, time is of the essence in government operations and how they are conducted.

Deadlines are extremely tight, and it is clear to the Commissioner that the blindingly rapid succession of communications and meetings in the Ministry may be the reason for the oversights in the area of French-language services. Obviously, these potential explanations are not acceptable excuses for a serious breach of the Act.

The strategic communications plans emphasize the special nature of the new flu virus and the importance of reaching all the groups that make up Ontario's population. Yet in the documents that discuss the three phases mentioned earlier and how to reach the target audiences, the Ministry mostly refers to Aboriginal and ethnic groups. It skims over the specific points that need to be considered in the case of Francophone communities. French is mentioned only in connection with markets targeted by TV and radio advertising. According to the strategic plans that were reviewed, those markets consist primarily of the Francophone parts of Ottawa and Toronto. Furthermore, with regard to radio in particular, French is not mentioned at all in some versions of the documents.

2.2.3 September

The situation in September

Focus of activity

Implementation of the strategic plans, development of promotional materials and publication/distribution of those materials

Justifications/obstacles to the production of a bilingual brochure

- The lack of lists of Francophone households
- Delays resulting from a change in direction

In early September, the Ministry's decision to produce English-only brochures with a statement that they were available in French and to distribute only the English version to households came to the attention of the Office of Francophone Affairs. Rumours had begun to fly, mostly originating in the office of the Minister of Health and Long-Term Care, which finally realized what kind of a commotion the poor judgement in distributing the brochures to Francophones was going to cause.

"Because of this change of plan the Fr household drop will follow the En version by a week or two."

— Communications
Branch, Ministry of Health
and Long-Term Care

Nevertheless, the OFA questioned the Ministry about it, pointing out that the decision was a fundamental breach of the Act. The OFA had informed the Ministry of the importance of using the list of 25 regions designated in the Act, both to obey the law and to reach all recognized Francophone communities in Ontario. The Ministry was having difficulty understanding what was meant by "designated region", reducing them to

mere lists of Francophone households, and after a number of exchanges with the OFA, it conceded that Francophones would have to be included in the brochure's distribution, in their own language. However, there was a disconnect due to all the changes caused by this new approach, and the French brochure was to be distributed only in Eastern and North-eastern Ontario, regarded by the Ministry as key Francophone regions. Yet there had been no suggestion in the discussions with the OFA that the Ministry was free to choose only some of 25 designated regions. In any case, despite its stated intention to comply with the Act, the Ministry clearly violated it, as illustrated in the table below. The OFA's advice was simply ignored.

Table 1

FRENCH-LANGUAGE COMMUNITIES IDENTIFIED BY THE MINISTRY
FOR THE DISTRIBUTION OF FRENCH-LANGUAGE FLYER

Eastern Ontario

- Alfred and Plantagenet
- Champlain County
- Clarence-Rockland
- Cornwall
- Hawkesbury
- Kingston
- Renfrew
- North Glengarry
- Ottawa
- Pembroke

Northeastern Ontario

- Cochrane
- Elliot Lake
- Greater Sudbury
- Hearst
- Kapuskasing
- Kirkland Lake
- New Liskeard
- North Bay
- Sault Ste. Marie
- Timmins
- West Nipissing

Since the English brochures were mailed out in mid-September, with distribution of the French brochures scheduled for a week later, it did not take long for the first complaint to be filed. As mentioned at the beginning of this report, the Commissioner too did not waste any time notifying the Ministry of his intention to conduct a formal investigation into the cause of the affair.

Within a few days of launching the investigation, the Commissioner met with the Marketing and Communications Branch of Cabinet Office. He noted the government's determination to rectify the situation that led to this blunder and its willingness to work with the OFLSC to improve the integration of French-language services in ministry operations.

This cooperative attitude led to reconsideration of the guidelines that were supposed to provide better structure and direction for communications with Franco-Ontarians. In keeping with the strategy for modernizing the communications of the Ontario government and the Ontario public service⁷ and with its desire to ensure that communications are effective and relevant, the Office of Francophone Affairs had developed a number of procedures to follow in planning communications with Ontario's Francophone population.⁸ Those guidelines were aimed at ensuring that ministries would automatically include specific consideration of the Francophone population in their communications plans and strategies so that government communications would address Francophones' real needs.

The guidelines were not mandatory and served only as guidance for ministries and other classified agencies that wanted to know more about communications in French. The unilingual brochure error confirmed beyond any doubt that non-mandatory guidelines were ineffective.

2.2.4 October/November

The situation in October and November

Focus of activity

Implementation of the strategic plans, development of promotional materials and publication/distribution of those materials

Justifications/obstacles to full integration of French-language services

- Marketing imperatives
- The risk of needless repetition
- Lack of time

⁷ For more information: <http://www.gojobs.gov.on.ca/ModernOPS.asp> (page consulted in April 2011).

⁸ In developing the guidelines, the Office of Francophone Affairs consulted the Provincial Advisory Committee on Francophone Affairs, the Network of French Language Services Coordinators, the Communications Branch of Cabinet Office, public service communications directors and the Office of the French Language Services Commissioner.

Following the distribution of the unilingual brochure, the meetings, the cooperation of the various government bodies involved, and the implementation of the OFA's guidelines, improvements were noted in the way communications were designed. Though superficial, the sporadic interventions regarding the Francophone question helped improve subsequent planning and development of information products intended for Ontario residents. The necessity of taking French into consideration, or simply the Act in many cases, appears earlier in the planning process and more regularly for widely distributed documents. For example, because the Francophone question was taken into account earlier in the implementation of subsequent phases of the H1N1 project, significant delays in the dissemination of messages were avoided.

In fact, after the Commissioner's public intervention, the Ministry produced a second pamphlet – bilingual, this time – in November, according to schedule. Furthermore, the production of bilingual pamphlets appears to make financial sense. Analysis of the Ministry's budgets and financial statements clearly shows that despite the argument that flaws in the development of the first brochure were due to a lack of financial resources, the second brochure actually cost less. These are good reasons for designing bilingual materials or materials in both languages at the same time, from the outset. This approach is prudent, practical and efficient, and it prevents fundamental breaches of language rules, such as the case of the English-only H1N1 flyer.

In short, the efforts are commendable. Nevertheless, it is important to note that there are still obstacles in communications. For instance, even though delays in the publication of promotional materials are shorter, they have not been eliminated. Evidence from e-mails and information documents provided by the ministries involved in this investigation indicates that last-minute translations and discrepancies between the English and French versions are commonplace. All too often, so-called marketing imperatives stand in the way of excellence in service to the public. The review of the Ministry's communications documents – presentations, strategic plans, discussion papers, promotional materials – revealed that the Ministry's marketing experts are quite willing to disregard fundamental considerations for the sake of convenience. For example, concerns about meetings running longer, presentations being too repetitive or lack of space on promotional materials have resulted in many gaps in the provision of information in French. Taken together, the factors mentioned so far have led to many disparities in health services between the majority and the Francophone community.

"Because of the font size of the French text, the 2-litre milk carton can be bilingual, but the 500 ml carton will have to be in English only."

Communication consultants hired by the Ministry of Health and Long-Term Care

2.3 The Office of Francophone Affairs and the Ministry's FLS Office

Under the *French Language Services Act*, the Office of Francophone Affairs is responsible for supporting ministries in implementing the Act. While the ministries are responsible for providing French-language services in their offices, the OFA, with assistance from the French Language Services Coordinators and the French-language services offices of groups of ministries,⁹ "ensures that the public has access to services in French in the 25 designated areas [and] provides information on the province's Francophone population to other levels of government and the public."¹⁰

As illustrated by the events in the H1N1 campaign, the OFA clearly did not play a prominent role in planning the Ministry's communications materials. On several occasions, the Ministry mentioned the importance of considering various key government stakeholders and bringing them into the planning process in order to disseminate targeted, tailored, effective information about the H1N1 flu. It is surprising, to say the least, that the OFA, in its role of supporting ministries and classified agencies regarding awareness of the Francophone community and development of adequate French-language services, was not one of those key stakeholders. It was not until the Commissioner spoke out that the OFA's input regarding the guidelines was sought and incorporated into Ministry operations.

After learning of the Ministry's intention to distribute a unilingual brochure very late in the planning process, the OFA advised the Ministry that it would be a clear violation of the Act and would result in a backlash from the Francophone community. While the Ministry was careful to respond to the OFA's intervention, it ignored the advice, and the OFA was simply unable to dissuade the Ministry from distributing a unilingual brochure.

It should be emphasized as well that the Minister's policy staff also insisted on proceeding with the project, knowing full well that it contravened the FLSA.

"As I mentioned to you today we have been unsuccessful in finding anyone who has a comprehensive enough French households list."

— Communications Branch, Ministry of Health and Long-Term Care

The OFA also pointed out the importance of the Francophone reality and the need to take it into account at every stage of the Ministry's planning process, and it attempted – unsuccessfully – to convey the true spirit of French-language services, including the fact that the inclusion of Francophones was not just a matter of trying to apply the letter of the Act but also of

⁹ Office of the French Language Services Commissioner, *One Voice, Many Changes*, 2008-2009 Annual Report, Toronto, 2009, p. 17. Available online:

http://www.flsc.gov.on.ca/files/EN_flsc_annual_report_08_09.pdf (page consulted in April 2011).

¹⁰ Available online: <http://www.ofa.gov.on.ca/en/ofa.html> (page consulted in April 2011).

developing innovative ways of reaching Franco-Ontarians effectively instead of always resorting to translation. The Ministry, however, interpreted this extremely fair-minded approach quite differently, seeing it as permission to disregard the Act's requirements and to resort exclusively to alternative ways of reaching Francophones, such as publishing advertisements only in French-language newspapers.

For its part, the French Language Health Services Office has been noticeably absent in this story. Indeed, it was involved only after the crisis erupted. This episode shows that the role of the Ministry's French Services Office is misunderstood, a problem that the Commissioner raised in his first annual report with respect to all French Language Services Coordinators.¹¹

¹¹ In his Annual Report 2007-2008, the Commissioner recommended "that the Minister revise the role of the French Language Services Coordinators to ensure that, right from the strategic planning stage, they are able to directly influence the directions and design of the policies, programs, services, and products of each government agency contemplated in the *French Language Services Act*." *supra* note 1 p. 17.

Chapter 3: A NEW DIRECTIVE¹²

On May 13, 2010, Management Board of Cabinet and Treasury Board issued a directive on communications in French that is mandatory for all ministries and classified agencies. The directive includes a set of clear guidelines and constitutes a real step forward in communications in French by the Ontario government.

As mentioned previously, the Communications in French Guidelines prepared by the Office of Francophone Affairs were an important aid in the general approach taken by ministries and the government to communications with Francophones. However, they remained a superficial concern in ministries and classified agencies – a suggestion rather than an obligation. Moreover, since the guidelines were not mandatory, the ministries could subordinate them to economic or marketing concerns.

As the Ontario public service strives "to be a world leader in public service,"¹³ aiming for quality and cost-effectiveness, it was crucial to ensure the availability and delivery of service in French. Consequently, during the investigation, the Commissioner recommended that Management Board and Treasury Board issue a directive that would require all ministries and classified agencies to follow the guidelines, policies and procedures on communications in French. The recommendation was implemented. We will now examine the directive's contents and scope and whether it is actually being put into practice.

3.1 What the mandatory directive contains

First, it is important to acknowledge how quickly the government cooperated in issuing the new directive. Only a few months after the unilingual brochure affair, it is now accepted that all ministries and classified agencies must follow a clear operating procedure for communications, including communications in French. That was made possible by the existence of guidelines prepared by the Office of Francophone Affairs. Nevertheless, it must be said that the response by senior government executives was extremely efficient. The Commissioner wishes to emphasize the importance of this vigorous leadership, shown first by Cabinet but also by the deputy ministers involved, who put the directive in place in record time. It shows that major changes are possible when there is a genuine will to act. The Premier made a public apology. The public service took note and acted swiftly and effectively to present the right solution to Cabinet.

¹² The Communications in French Directive is reproduced in Appendix A.

¹³ Available online: <http://www.gojobs.gov.on.ca/WhoWeAre.asp> (page consulted in April 2011).

3.2 Principles

Ministries and classified agencies consider and incorporate the specific needs of the Francophone community during the communications planning process to effectively reach out to Francophones in the implementation process.

The Commissioner is very pleased with the principles that must now be followed in developing any plan for communications with the public. The directive not only sets out very specific obligations regarding communications in French *per se* but also emphasizes the importance of understanding the Francophone target audience and its special needs, right from the planning stage. The aim is obviously to avoid disasters such as the unilingual H1N1 brochure.

"With regard to the general public, there is one point to bear in mind: a campaign that is aimed at the public in general is doomed to fail, because you can't speak to everyone in the same way." [TRANSLATION]

— Bernard Dagenais

Since taking his post, the Commissioner has pointed out over and over again that, for a program or service to be effective, the needs of the clients, including Franco-Ontarians clients, must be considered in advance.¹⁴ After a plan has been devised and the ministry or classified agency is at the implementation stage, it is usually too late. With the adoption of the new mandatory directive, the Commissioner feels that his message has finally gotten through.

Taking account of the Francophone community's specific needs means consulting that community, since its needs and characteristics must be defined in advance.

For the Commissioner, the words used in the directive were not chosen at random. The principles mention the "Francophone community," which implies an exercise that goes beyond mere translation. The concept of community is very important here. It suggests that one needs to develop tools that will enable the Francophone community, not just individuals, to develop and enhance its vitality, in keeping with the legislative will set out in the preamble of the *French Language Services Act*.

The idea of community thus implies communications activities in support of its development. That presupposes knowledge of the community's needs.

Such consultations are one of the roles of the French Language Services Coordinators in the ministries, including the French Language Services Office of the Ministry of Health and Long-Term Care, who can and must play an

¹⁴ Bernard Dagenais, *Le plan de communication : L'art de séduire ou de convaincre les autres*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1998, p. 225.

important part, supported by the OFA, in introducing a mechanism for consulting the Francophone community.

The Directive applies to ministries and classified agencies. The Directive also outlines the responsibilities for ensuring it is followed.

3.3 Application and scope

This directive applies to all Ontario ministries and classified agencies with respect to their communication plans and strategies for external customers of the Ontario Public Service.

Two important factors need to be considered in analyzing the application and scope of the Communications in French Directive. First, the directive is not limited to ministries; it applies to all classified agencies. That clarification is not trivial, and its impact is real and concrete. A classified agency can no longer hide behind its ministry in an effort to shirk its responsibility.

Second, all communications plans must take the Francophone community's characteristics into account. A communications plan is typically built around the following questions:

- **What:** What is the purpose or aim of the program or service?
- **Why:** What government mandate or priority is being pursued?
- **To whom:** What are the target audiences?
- **How:** What is the environmental analysis? What communications vehicles will be used? What will the media placement be?
- **How much:** What are the costs, including those associated with a distinct target audience, such as the Francophone community?

In other words, it is no longer acceptable to hastily translate documents into French at the very end of the process, because one has an obligation to do so. Ministries and classified agencies are now required to stop and remember that there is a Francophone population that must be reached and that the way in which it will be targeted may change the game considerably.

3.4 Requirements

One of the directive's requirements is to look for ways to improve communications with the province's Franco-Ontarians. That is consistent with the principles described above.

The directive is also intended to clearly remind ministries and classified agencies of the requirement to comply with the *French Language Services Act* and the requirement to provide the Francophone community with an active offer of service in French. The Commissioner cannot emphasize strongly enough the fundamental nature of the concept of active offer for all services provided to the Francophone community.¹⁵ Hence, seeing that principle enshrined in the Communications in French Directive is particularly satisfying. The only thing left to do is to define the concept clearly, so that everyone understands it in the same way and, above all, correctly.

Lastly, the Communications in French Directive requires that the specific needs of the Francophone community be taken into account in the preparation of communications plans and implementation strategies in order to effectively reach the Francophone target audience. Once again, the Commissioner agrees that such an obligation is needed, and he is particularly happy to see it in the directive.

3.5 Responsibilities

The directive also assigns specific responsibilities to a number of government actors, including Management Board, the communications directors of the ministries, the deputy minister responsible for the Marketing and Communications Branch of Cabinet Office and her team, the Office of Francophone Affairs, deputy ministers and executives of classified agencies, and the Ministry of Government Services.

Accountability is unquestionably critical to the success of this exercise. For the Commissioner, it is one of the most important and innovative aspects of the directive.

It is now clear that all deputy ministers and executives of classified agencies have a duty to ensure that the directive is implemented and that their team is not only aware of it but also in compliance with it.

¹⁵ *Supra* note 4.

3.6 Guidelines¹⁶ now supported

3.6.1 The distinction between a "directive" and a "guideline"

In the Ontario government, a directive usually comes from a central body such as Management Board of Cabinet or Treasury Board. Unless otherwise specified, such directives are mandatory for all ministries and classified agencies.

A guideline is first and foremost a suggestion. It is not binding. It is simply a "useful resource."

The new Communications in French Directive includes the Guidelines previously prepared by the Office of Francophone Affairs. The Guidelines are both specific and flexible so that they can be readily adjusted for new circumstances, such as emerging technologies. For example, the guidelines provide procedures for communications on Twitter, Facebook or blogs (section 3.6.4).

The Commissioner is confident that the intention of Management Board of Cabinet and Treasury Board in issuing the mandatory Directive was also to make the associated guidelines mandatory. The only problem is that the wording may lead to other interpretations. This needs to be clarified once and for all. The verb 'should' must be changed to 'must' to make it clear that the Guidelines are now just as mandatory as the Directive.¹⁷

Recommendation 1

Whereas the Guidelines must also be considered as mandatory as the Communications in French Directive, it is imperative that the wording of the said Directive be clear to that effect:

The Commissioner recommends that the Communications in French Directive be amended in English by replacing the word "should" with "must" or "have to" in the first sentence of the first paragraph of the section entitled "Guidelines."

Concerning the concept of active offer, the guidelines provide a partial explanation. They say that the Ontario public service can claim to be effective in its service delivery only when Francophone members of the public are informed of the available French-language services, when they have access to those services and when they are satisfied with the quality of those services. The Commissioner's view is that the guidelines could have been made more specific by indicating why that is so necessary and important. A more detailed explanation of the concept of active offer is needed. The Commissioner

¹⁶ The Communications in French Guidelines are reproduced in Appendix B.

¹⁷ The directive, issued on May 13, 2010, states that "To help achieve compliance with the mandatory requirements, ministries and classified agencies should refer to the guideline document."

therefore believes that Recommendation 1 of his Annual Report 2009-2010¹⁸ still stands.

The guidelines also provide a lively, honest and authentic portrait of Ontario's Francophone population. They remind ministries and classified agencies of their duty to engage Francophones, particularly through new information sources, and to be innovative in their approaches.

3.6.2 Key definitions and written documentation

The guidelines contain key definitions, especially regarding the layout of publications (bilingual, tumble format, etc.). They contain a complete section on requirements related to the distribution of printed materials, one of which clearly states that **general documents for distribution to all households in the province must be bilingual**.

The time is past for convenient excuses such as those uncovered in the investigation – and reproduced in Chapter 1 – which were used to justify the flaws in the strategy for distributing the unilingual H1N1 brochure. The Commissioner, and especially Francophone residents, will no longer hear absurd statements such as "Canada Post and the Office of Francophone Affairs failed to provide us with a complete list of Francophone households." With Ontario's inclusive definition of Francophones, which encompasses a large number of exogamous couples, it is much simpler and less expensive to plan for bilingual distribution across Ontario from the outset than to do research to determine whether a particular postal code is in one of the 25 designated bilingual regions.

In addition, the guidelines contain procedures for electronic materials, such as documents posted on the Internet, speeches, correspondence, new media, videos and podcasting.

3.6.3 Websites

First, it is worth noting the clarity of the guidelines concerning websites. All Internet materials must be posted in both languages **simultaneously**. No ifs, ands or buts. No delays are allowed on the grounds that the document is in translation or the situation is urgent. If the situation is urgent, it is urgent for everyone, including Franco-Ontarians.

¹⁸ In this report, the "French Language Services Commissioner recommends that the Minister Responsible for Francophone Affairs ensure that:

- a. A clear directive on the active offer of French-language services is put in place by Management Board of Cabinet, within the year 2010-2011, applicable to all ministries and government agencies.
- b. The government implements an ongoing strategy to promote the offer of government services in French to Francophones throughout Ontario." *Supra* note 4.

With regard to hyperlinks and other references to non-government sites, communications officers must look for bilingual sites. If there are none, they must find sites in the other language that offer comparable information. As a last resort, they have to add a note indicating that no French equivalent exists; this should be a very rare occurrence, in the Commissioner's view.

3.6.4 Social media

Provincial ministries and agencies are making increasing use of electronic media (web pages, blogs, Facebook, Twitter, etc.) to disseminate information quickly. These social media are also a new way of communicating directly with members of society. Such direct contacts necessarily result in responses that are just as direct and often very fast – in English or French, whichever the member of the public chooses.

However, ministries and classified agencies sometimes forget to produce a French version of their newsletters or, because of tight deadlines, they resort to automated translation systems, whose output is often inadequate, to say the least.

Yet the guidelines are clear: when social media are used, everything must be posted in both languages or in a bilingual format. The content can be different between the two languages to make it more relevant to the audience. However, the Commissioner feels that it is important to exercise caution, because while specific communications in French are sometimes necessary, most of the content of English-language messages applies to both the majority and the Francophone community and must therefore be published in both languages.

The guidelines also indicate that comments or questions from the public do not have to be translated and that answers can be in the language used by the author of the comment or question. The Commissioner considers this approach reasonable. In fact, he applies it in his blog.¹⁹ All of the Commissioner's blog entries are in both languages and are posted simultaneously, without exception, averaging about two or three entries a week.

There is a problem, however, when the Premier, a minister or another government official uses a social medium. The guidelines indicate that if the person does not speak French, his or her statements should be summarized in French, with a statement to the effect that any member of the public may request a full translation.

¹⁹ Available online: <http://www.csf.gouv.on.ca/blogue/?lang=en> (page consulted in April 2011).

In the Commissioner's view, this procedure is inadequate. The guidelines are clear concerning the use of social media by ministries and agencies: all communications should be initiated in both languages. It is difficult to imagine why things should be any different for government officials.

The Commissioner understands that the main reason for using social media is to communicate directly with the people, at a time when transparency and rapid response are essential. Be that as it may, in government communications, information must be published in both languages simultaneously. Even though the Ontario legislature in 1986 did not foresee the advent of social media, both the letter and the spirit of the *French Language Services Act* must be respected.

In other words, the nature of the message must be taken into consideration. For example, the Commissioner sees a big difference between announcing a recent speech on Twitter, with a link to the actual speech (which should be published in both languages), and commenting on the latest hockey game involving the Toronto Maple Leafs (a story that needs no translation).

In handling complaints about communications, the OFLSC will use the nature of the communication as the basis for determining whether the Premier, a minister or a government official is fulfilling the requirements of the *French Language Services Act*.

Recommendation 2

The Commissioner recommends that for all initial communications using social media channels, including those from an occupant of a public post, when these communications are governmental in nature, these communication must, without fail, be carried out in both languages simultaneously.

3.6.5 Videos

The guidelines indicate that as a general rule, if a government official, especially a minister, is fluent enough in French, any video of him or her speaking should also be produced in French. A live message, even when delivered with an accent, is preferable to subtitles or a voice-over. The exception is that if the video is part of a blog, the person may record it in his or her language.

On the other hand, including an English-only video in the French version of a blog does not make much sense. In that case, it would be best to provide subtitles, especially if it is a government announcement. It is the Commissioner's view that the use of subtitles is desirable when videos for use in blogs are produced in English only. This allows members of the public to listen to the government official and follow his or her message in printed form.

3.6.6 *Speeches*

The guidelines encourage speakers to include passages in French and excerpts that are relevant to the Francophone community in their speeches. An audience analysis will provide an indication of the percentage of French words and sentences to use. As a rule of thumb, according to OFA officials, between 10 and 20% of the content of government speeches delivered to the public should be in French.

The Commissioner fully supports this approach.

3.7 *Implementation of the directive*

If there is a conclusion to be drawn from the weaknesses identified in the investigation, it is that communications officers in the Ministry of Health and Long-Term Care were simply unaware of the objectives and obligations of the *French Language Services Act*. Furthermore, they did not understand why it is essential to serve Ontario's Francophone community properly and, by extension, to have a good knowledge of the community.

Consequently, efficient, effective implementation of the new Communications in French Directive is essential.

Over the past year, the OFA has presented a series of compulsory courses for the communications teams of all ministries. The comprehensive training sessions cover the Francophone community's existence, history and future and its contribution to the growth of Ontario society.

They will undoubtedly help to change provincial public servants' behaviour and attitudes toward the government's obligations under the *French Language Services Act*. They are certain to be useful in the short, medium and long term.

The course will have to be given on a regular basis, year after year, since new people are always joining the teams as others leave. That will also help refresh the memories of communications staff.

Recommendation 3

The Commissioner recommends that the Office of Francophone Affairs, in support of the Marketing and Communications Branch of Cabinet Office, be tasked with offering an ongoing training session on the Communications in French Directive for all communications teams in all ministries and classified agencies.

The course should not be limited to communications teams. It should also be taken by the policy-making teams in all ministries. Indeed, given that these teams are ultimately the ones that design the programs and services provided to the public, it would be advisable for them to have a detailed understanding of the obligations arising from the *French Language Services Act*.

Recommendation 4

The Commissioner recommends that the Office of Francophone Affairs, in support of the Policy and Delivery Division of Cabinet Office, be tasked with offering an ongoing training session on the Communications in French Directive for all policy, program and service development teams in all ministries and classified agencies.

3.8 Results

The Communications in French Directive having been issued, it remains to be determined whether it is now being duly applied and understood by all ministries and classified agencies.

The directive has already had some observable effects.

For example, if a ministry wants to mount a campaign with advertising banners on the Web, it will have to do more than simply translate the banner message in order to comply with the Communications in French Directive. It will have to make sure that if the advertising includes an Ontario emblem (such as a licence plate), it uses the French version of the emblem in advertisements aimed at Francophones (the slogan on the licence plate will have to be "*Tant à découvrir*" rather than "Yours to discover"). In addition, the ministry will have to determine which websites the banners will appear on and identify the French-language websites commonly viewed by Ontario Francophones. If it makes reference to a historical event that is significant to the Anglophone community, it will have to find a situation that is equally symbolic for the Francophone community. All of that is implied in the obligation to take the Francophone community's characteristics into account.

The advertising campaigns used by ServiceOntario, HealthCareOptions and the Ministry of Tourism and Culture, to name only a few, are perfectly consistent with the new requirements of the Communications in French Directive.

3.8.1 Case study: The new harmonized sales tax (HST)

On July 1, 2010, Ontario introduced a harmonized sales tax (HST) that applies to most purchases and transactions. The 13% HST replaces the federal goods and services tax (GST) and the provincial sales tax (PST).

The government decided to conduct a promotional campaign to tell the public what the new tax was, how it worked and what its objectives were.

In the wake of his investigation into the problems in communicating with the Franco-Ontarians caused by the H1N1 brochure, the Commissioner wanted to determine whether the campaign was in compliance not only with the *French Language Services Act* but also with the new Communications in French Directive.

The Commissioner received no complaints from the public about the HST campaign. That is no surprise since the HST brochure, which was distributed to all households in Ontario, complied with the *Act* and the directive.

The campaign also advertised in other media, including television and the Internet, and in those cases too, the materials were produced perfectly in English and French.

As for the HST website, the French version was of good quality and fully equivalent to the English version.

3.8.2 New complaints

Since the new directive was issued in May 2010, the OFLSC has continued to receive many complaints about communications with the public and lack of service in French on websites and elsewhere. In the past year alone, the OFLSC received some 20 complaints concerning government communications. The OFLSC also checked the websites of the Ministry of Health and Long-Term Care, its classified agencies and Local Health Integration Networks (LHINs) and noted that over 10 of them do not provide a French version that is equivalent to the English one. It isn't only information targeting Francophones that should be translated, but all general public information.

It's embarrassing.

The Commissioner sincerely believes that positive changes have been made in this important ministry. In his Annual Report 2009-2010,²⁰ he noted a shift in tone toward more effective implementation of the FLSA, and that has not changed. He also reported that more than 1,500 employees were trained on the importance of providing high-quality French-language service to Francophone clients.

²⁰ *Supra* note 4, p.29.

On the other hand, the effectiveness of the training has to be questioned, since the flow of complaints has continued, particularly about Internet communications.

The Commissioner is aware that the Ministry of Health and Long-Term Care is not the only guilty party, but it is the organization he had in his sights during his investigation.

The Commissioner knows very well that there are other problems regarding compliance with the Communications in French Directive. He is requesting the active cooperation of ministries and classified agencies, and he urges them to find rapid, systemic solutions of their own accord. After all, a stitch in time saves nine.

CONCLUSION

Our investigation produced one patent observation: the violations of the *French Language Services Act* and more specifically the mistakes in Ontario's recent H1N1 flu prevention campaign reflect an organizational culture in which little attention is paid to the true integration of French-language services into ministries' planning and communications activities. The rather indifferent attitude of the parties involved toward the Francophone fact illustrates once again the many obstacles and formidable challenges that Franco-Ontarians have to overcome to enjoy the same rights and the same quality of life as Anglophones.

The Commissioner's public response and the introduction of a new mandatory directive on communications in French resulted in a substantial improvement in compliance compared with the state of affairs when the first H1N1 brochure was produced, but some aspects are still not perfect.

Production issues and the desire to get messages out to as many people as possible as quickly as possible reflect a "marketing culture" that is becoming more prevalent in ministry practices. That in itself is not necessarily bad, provided it does not undermine communications in French. Moreover, language questions are often reduced to nothing more than a translation process, a quick, last-minute solution that ministries erroneously see as adequate delivery of French-language services. It therefore remains necessary to change that view if we want to achieve genuine integration of French-language services. The French question is not merely a last-minute decision; it involves real-time collaboration, not after-the-fact editing. With this in mind and in light of the importance of increasing the presence and integration of French-language services in the ministries, the Commissioner wishes to emphasize the need for action.

Being Franco-Ontarian is a choice that has to be made every day. It is the government's duty to help keep the French fact alive and to make the Franco-Ontarian's choice to remain Francophone easier. If it fails, it will open the door to assimilation and to the impoverishment of the collective heritage. However, the government can fulfil its duty and help to stamp out assimilation with carefully considered communications in French and real active offer of service in French. The adoption of the mandatory directive represents a big step forward for the integration of French-language services into the government communications planning process.

APPENDIX A: COMMUNICATIONS IN FRENCH DIRECTIVE

INTRODUCTION

The Ontario government respects the long history and vibrant culture of the Francophone community in this province. To meet their unique cultural and language needs, the government is committed to proactively offering quality communication services to them.

Legislative Requirements

- The French Language Services Act (FLSA) guarantees to French-speaking individuals, as well as Francophone organizations and municipalities, the right to receive communications services in French equivalent to those offered in English, at the same time, and of the same quality.

Customer Service

- The Ontario Public Service (OPS) is a professional service organization committed to providing high-quality, cost-effective services that keep pace with rising public expectations.

Impact of Changing Technology

- As new technologies transform the way we interact with Ontarians, communication from government must evolve and adjust to new formats to ensure that all Ontarians receive information in a timely and effective manner.

Communications in French Guidelines

- In addition to this directive, the Ontario government has created a guideline document about communications in French. The purpose of this document is to help identify the best and most consistent practices for external communications with the Francophone population.

PURPOSE

The purpose of this directive is to set out the principles, roles and responsibilities regarding communications in French for external customers of the Ontario Public Service.

PRINCIPLES

- Ministries and classified agencies consider and incorporate the specific needs of the Francophone community during the communications planning process to effectively reach out to Francophones in the implementation process.
- Communications are effective, relevant and targeted to their audience appropriately.

APPLICATION AND SCOPE

This directive applies to all Ontario ministries and classified agencies with respect to their communication plans and strategies for external customers of the Ontario Public Service.

MANDATORY REQUIREMENTS

All ministries and classified agencies are required:

- To seek out improvements in how they communicate with Francophones.

- To adhere to all relevant processes and legislative requirements, notably the French Language Services Act, in the active offer and delivery of French-language services to Ontario's francophone community.
- To consider the Francophone community's specific needs when developing strategic communication plans, and incorporate appropriate approaches into the communications activities, to reach Francophone audiences effectively.

EXEMPTIONS

Any exemptions to this directive must be approved by Treasury Board/Management Board of Cabinet.

GUIDELINES

To help achieve compliance with the mandatory requirements, ministries and classified agencies should refer to the guideline document. It can be found at:
http://intra.cabinetoffice.gov.on.ca/intranet/docs/communications/guides/Communications_in_French_Guidelines.pdf

RESPONSIBILITIES

- Treasury Board/Management Board of Cabinet:

Approve any amendment, update or exemption to this directive.

- Cabinet Office Communications:

- Work with the Office of Francophone Affairs to review and recommend to Treasury Board/Management Board of Cabinet any update, amendment or exemption to the directive.
- Work with the Office of Francophone Affairs to develop support materials relating to this directive.
- Provide information on any update, amendment to the directive, or supporting material to ministries, working with the Office of Francophone Affairs to distribute the above.

- The Office of Francophone Affairs:

- Work with Cabinet Office to review and recommend to Treasury Board/Management Board of Cabinet any update, amendment or exemption to the directive.
- Work with Cabinet Office Communications to develop support materials relating to this directive.
- Provide advice and training to ministries and classified agencies as needed.
- Work with Cabinet Office Communications to help distribute information, as appropriate on any update, amendment to the directive or supporting material.
- Liaise with the Provincial Advisory Committee on Francophone Affairs, the network of French language service coordinators and communications directors in the Ontario Public Service.

- Deputy Ministers:

- Ensure that this directive is implemented by their ministries.
- Ensure that their staff are aware of and adhere to this directive.

- **Classified Agency Chairs and Chief Executive Officers:**
 - Ensure that this directive is implemented by their agencies.
 - Ensure that their staff are aware of and adhere to this directive.
- **Ministry of Government Services:**
 - Provide advice and guidance for any update, amendment or exemption to this directive.
 - Provide advice and guidance with respect to the authority and mandate of Treasury Board/Management Board of Cabinet.
- **Communications Directors:**
 - Ensure that this directive is adhered to by their communications staff.

APPENDIX B: COMMUNICATIONS IN FRENCH GUIDELINES

About These Guidelines

In the context of rapidly evolving communications practices and technologies, the Ontario government is adapting its overall communications approach. Through this ongoing process, the government has reiterated its commitment to proactive and quality communications with its Francophone community.

Ministries and classified agencies must consider and incorporate the specific needs of the Francophone community during the communications planning process to effectively reach out to Francophones in the implementation process.

These guidelines are intended to help government communicators identify the best and most consistent practices for reaching their Francophone population.

In conventional formats (especially the print medium), the guidelines do not change past expectations and requirements. In other, newer, formats, these guidelines simply clarify what common sense dictates. Overall, these guidelines aim at moving away from a model of simple translation to a model of adaptation to effectively reach this target audience.

Within the government there is a trend where policy and program departments are engaging in communications activities (for example, producing web or video content). These guidelines also apply to these activities.

French Language Services Coordinators can assist communicators in complying with these guidelines through the provision of advice and insight into the requirements of the French Language Services Act (FLSA), best practices and knowledge of the Francophone community. Responsibilities such as translations, adaptations, précis-writing, searches for French websites and references, event planning, and video production should be assumed by staff fluent in French and, ideally, familiar with the Francophone community.

The development of these guidelines was led by the Office of Francophone Affairs, Cabinet Office, the French Language Services Commissioner and many government communication staff also provided feedback and support.

These guidelines are available at:

http://intra.cabinetoffice.gov.on.ca/intranet/docs/communications/guides/Communications_in_French_Guidelines.pdf

Last revised: October 2010

Context

The Ontario government respects the long history and vibrant culture of the Francophone community in this province. To meet its unique cultural and language needs, the government is committed to proactively offering quality communication services to them.

LEGISLATIVE REQUIREMENTS AND BACKGROUND

The French Language Services Act (FLSA) guarantees to French-speaking individuals, as well as Francophone organizations and municipalities, the right to receive communications services in French equivalent to those offered in English, at the same time, and of the same quality.

The Act is available at <http://www.ofa.gov.on.ca/en/flsa.html>.

The Communications in French Directive - which came into effect on May 13, 2010 - supports the government's commitment of building a stronger relationship with the Francophone community and reinforces the importance to comply with these guidelines to ensure staff meet and/or exceed the requirements in the FLSA.

The full Directive is available at

[http://intra.ops.myops.gov.on.ca/cms/tiles.nsf/\(vwReadResourcesByRefId_Content\)/cpd2010.10.05.14.36.12.PTP_res/\\$File/Communications%20in%20French%20Directive.pdf](http://intra.ops.myops.gov.on.ca/cms/tiles.nsf/(vwReadResourcesByRefId_Content)/cpd2010.10.05.14.36.12.PTP_res/$File/Communications%20in%20French%20Directive.pdf).

Recent court decisions have strengthened the legal requirements, and have given the French Language Services Act a quasi-constitutional status, and have confirmed that, to be useful and effective, policies and programs must be conceived and adapted to the needs of the Francophone population.

FRENCH-LANGUAGE SERVICES COMMISSIONER

The French Language Services Commissioner has a mandate to conduct independent investigations under the French Language Services Act, either in response to complaints or on his own initiative, to prepare reports on his investigations, and to monitor the progress made by government agencies in the delivery of French-language services in Ontario.

The commissioner's website is <http://www.flsc.gov.on.ca>.

CUSTOMER SERVICE

The Ontario Public Service (OPS) is a professional service organization committed to providing high-quality, cost-effective services that keep pace with rising public expectations.

ACTIVE OFFER

High-quality modern public services also include an active offer and delivery of French-language services to Ontario's Francophone citizens. The OPS is effective at fulfilling its responsibility under the *French Language Services Act* when Francophone members of the public are informed about available services in French, have access to these services, and are satisfied with the quality of these services.

IMPACT OF CHANGING TECHNOLOGY

As new technologies transform the way we interact with Ontarians, communication from government must evolve and adjust to new formats to ensure that all Ontarians receive information in a timely and effective manner.

Francophone Community

The Francophone community is quite diverse. While it encompasses an aging population that is not bilingual, Francophone youth are being assimilated and prefer to use English on a daily basis. One out of five Francophones comes from Quebec bringing new perspectives. On the other hand, about 15 per cent of Francophones were born outside Canada. As a result, Ontario's Francophones share the same language but not necessarily the same cultural references.

Ontario's Francophones have access to limited mass media, with two local/provincial television networks: *Radio-Canada* and TFO. *Le Droit* is published on a daily basis and there are numerous regional/weekly newspapers published throughout the province.

Public relations and stakeholders relations are thus key to reaching out to Francophones. Social media is also changing the way people and organizations communicate. Numerous websites outside of the province have also become key sources of information for Francophones in Ontario. This is why it is important to adopt a broader, innovative and targeted approach when reaching out to Francophones.

Definitions

Below are some important definitions used throughout these guidelines:

- Bilingual format: The same document is produced with both French and English
- In both languages: Two separate documents are produced – one in French, one in English.
- Important speeches/events/announcements: These include the Throne Speech, the Budget, statements on the economy and other provincewide initiatives that have significant impacts on the general public. Cabinet Office can provide input based on its corporate perspective on priorities and announcements that have a broad impact.

Printed Format

NEWS RELEASE AND BACKGROUNDER

They must be distributed in both languages at the same time. For some announcements, ministries may consider quoting an Anglophone stakeholder in the English release and a Francophone stakeholder in the French release.

SPEECH TRANSCRIPT

If a ministry decides to distribute a transcript for an important speech, it should be made available in both languages simultaneously. Other speech transcripts should be available in French on demand in a timely manner.

HOUSE STATEMENT

These statements in the legislature must be printed in both languages and delivered to the Government House Leader's Office. It is recommended that the minister's reading copy includes at least a few phrases in the other language.

CORRESPONDENCE

All letters from the public must be answered in the language of request.

STATIONERY AND FORMS

These must be provided in a bilingual format or in both languages.

BUSINESS CARDS

Cards must be in a bilingual format or in both languages for designated bilingual staff.

PUBLICATIONS

Reports, studies or documents printed for the general public must be distributed or made available in a bilingual format or in both languages. There are exemptions for technical or scholarly documents only; however an executive summary in French would be helpful to Francophone audiences.

ADVERTISING

Any provincewide print advertising campaign to the general public must publish English ads in English publications and French ads in French publications. Similar actions should be taken with television, radio and online campaigns.

Advertising targeted to a specific community or region must use Francophone media if it is appropriate and available in the area.

The deadlines of French print publications must be taken into account since they are generally not published daily.

MARKETING MATERIALS

Postcards, posters, brochures and their display stands must be produced in a bilingual format or in both languages.

HOUSEHOLDERS

Any unaddressed mail sent to the general public must be printed and distributed in a bilingual format.

Electronic Format

WEBSITE CONTENT

Website information for the general public must be posted in both languages simultaneously. Hyperlinks to third-party websites should send the user to content posted in the same language if available. If the third-party website is not available in French, an alternative website with similar content in French should be considered, or a note should be included beside the hyperlink that the website is only available in English.

CORRESPONDENCE

All emails from the general public must be answered in the language of request and within the same turnaround time as English correspondence.

SPEECH TRANSCRIPT

If a ministry decides to post a transcript for an important speech on a website, it should be posted in both languages simultaneously. Other speech transcripts should be available in French on demand in a timely manner.

PUBLICATIONS

Reports, studies or documents posted on a website for the general public must be published in a bilingual format or in both languages. There are exemptions for technical or scholarly documents only; however an executive summary in French would be helpful to Francophone audiences.

SOCIAL MEDIA

Blogs, journals, RSS feeds, Twitter webpages, Facebook webpages, discussion forums or other social media should be published in both languages or in a bilingual format. The content can be different in both languages to make it more relevant to the Anglophone or Francophone audiences.

Any online users leaving comments or submitting questions must be answered in the language submitted.

If a government spokesperson (eg. Minister, subject expert) has a personalized social media site and does not speak or write French, then a regular summary of their ongoing comments should be provided in French and an offer to fully translate all of their comments should be made.

A large component of social media is sharing hyperlinks to third-party sites. These should send the user to content posted in the same language if available. If the third-party website is not available in French, an alternative website with similar content in French should be considered, or a note should be included beside the hyperlink that the website is only available in English.

VIDEO AND AUDIO RECORDINGS OF EVENTS

Videos should be produced and posted in the language of the event with a transcript available in the other language. Important events and announcements should have separate French and English videos produced or contain some content in both languages.

See Appendix A for more details and recommendations.

SCRIPTED VIDEO AND PODCASTS

Videos and podcasts should be produced and posted in both languages for important events and announcements. Other events and announcements can be produced in English, French or both languages; however at minimum a transcript must be posted if the video or podcast is only available in one language. For events/announcements of particular interest to the Francophone community, a French video should be strongly considered.

See Appendix A for more details and recommendations.

Oral Format

PUBLIC INQUIRIES

All questions in person and on the telephone from the public must be proactively answered in the language of request.

MEDIA RELATIONS

All questions from the media at events or on the phone can be answered in either English or French depending on the spokesperson's language skills. For a major announcement, a bilingual spokesperson should be made available if possible.

SPEECH

Remarks at events, public announcements or statements in the legislature should be delivered in the language of the speaker with passages in the other language, if they have sufficient knowledge and comfort. For important speeches by Anglophones 10 to 20 percent of the content should be delivered in French if possible.

See Appendix B for more details and recommendations.

CONSULTATIONS

Documents should be available in both languages or in a bilingual format. Bilingual staff or interpretation services should be available if appropriate for the audience. Separate discussion groups or consultations for subjects of particular interest to the Francophone community should be organized. When relevant, compile and analyze the views of Francophones separately, because they may have different concerns.

Appendix A: Videos

GENERAL RULES

- When the speaker has adequate language skills (especially if he or she is a minister), film a French version if possible. A message delivered by the speaker, even with an accent, is preferable to subtitles or a voice-over.
- When posting transcriptions, ensure they appear on the same screen as the video, or in a separate window, so as to allow simultaneous viewing of the video and transcription.
- If a video is only available in English, always indicate that it is the case. However, post the video, not simply the transcription.

VIDEO RECORDINGS OF EVENTS

- When recording an event in both languages, ensure that visual elements and moments that occur in French are also recorded and used in production. For important events, consider editing two different versions, with a greater proportion of “French moments” in the video produced for French speakers.
- For events of particular interest to the Francophone community, produce a French video where possible.

SCRIPTED VIDEO

Videos produced in both languages, subtitled or voiced over

- While the script for the English and French version of a video may be the same, substitute French interviews / testimonials from bilingual people if available (filming them in each language) or from different people. Avoid voice-over or subtitles.
- Identify Francophones to take part in those videos so they can testify to the benefits of a given announcement.
- For English parts, a voice-over is preferable to subtitles. Subtitles are preferable to transcriptions.
- Videos that involve filming several different people can be a mix of both, i.e., those who can speak French will speak in French and others' comments could be voiced over.
- Remember to translate all graphics, maps, and images. If a video has subtitles, plan to replace any visual elements in English with visual elements in French.
 - If necessary, adapt the content.

Videos in one language

- Videos in “blog” style, i.e., personal journals of individuals other than the Premier, may be produced in the language of the speaker.

Educational and informative videos

- Some videos are produced for distribution in the community, with the participation of stakeholders or professional actors. For example, videos for the Ontario Provincial Police on the prevention of extortion or videos for the Ministry of Education on healthy nutrition.
- These videos should be produced in both languages using Francophone stakeholders or professional actors for the French version. Generally, when subtitles and voice-overs are used, the final product is not equal in quality to the English version.

Communication directors and assistant directors can advise on their minister's fluency and proficiency in French when planning videos or other communication tactics.

Appendix B: Speeches

Speakers are encouraged to incorporate at least a few French phrases at any speaking engagement to reflect the active presence of the Francophone community in Ontario and its institution.

A Francophone audience will appreciate a short speech in French as opposed to a longer speech in English.

The percentage of French content should depend on:

- the audience: if there are Francophones in the audience, this fact should be acknowledged with a few carefully-chosen phrases;
- the speaker's ability: the more limited the speaker's fluency in French, the shorter these passages in French should be. Attention should also be paid to choosing French words that are easier to pronounce.
- the subject matter: the more the subject is of interest to the Francophone community (or to Francophones in the audience), the more French there should be in the speech.



Ontario

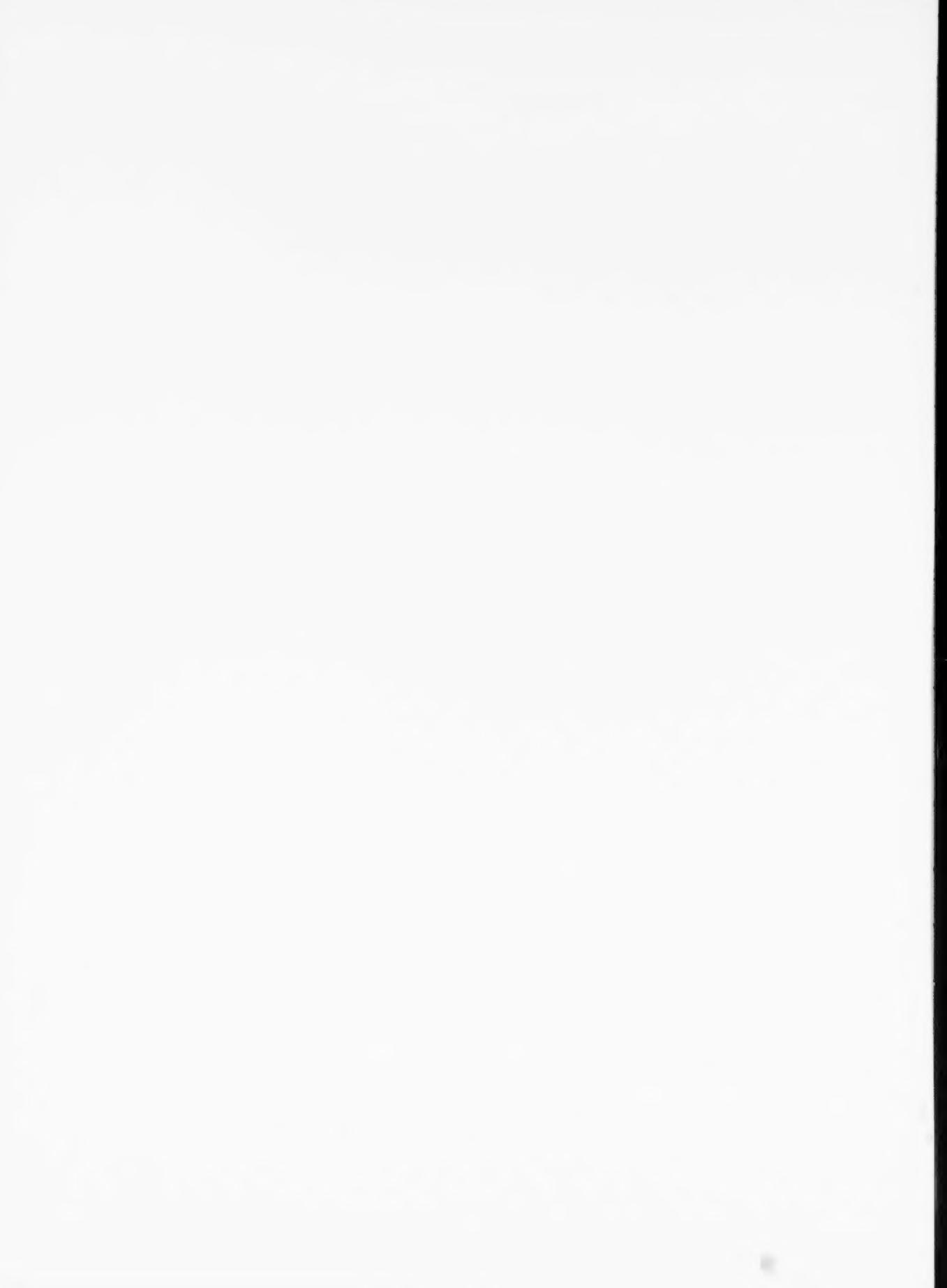
Commissariat aux services
en français

**RAPPORT D'ENQUÊTE — DÉPLIANT UNILINGUE
ANGLAIS SUR LA GRIPPE H1N1:
*Des communications en voie de guérison***

mai 2011

La voix d'accès. Your Voice Matters.





Pour communiquer avec le Commissariat aux services en français :

Numéro sans frais : 1 866 246-5262
À Toronto : 416 314-8013
Télécopieur : 416 314-0760
ATS (téléimprimeur) : 416 314-8331
Courriel : fisc-csf@ontario.ca

Ce document est aussi disponible en format PDF sur le site Web du Commissariat au www.csf.gouv.on.ca, sous la rubrique « publications ».

Pour vous procurer gratuitement un exemplaire imprimé de ce document, vous pouvez faire parvenir votre demande :

Par la poste : Commissariat aux services en français de l'Ontario
700, rue Bay, bureau 2401
Toronto (Ontario) M7A 2H8

Par courriel : fisc-csf@ontario.ca

NOTE : le masculin utilisé dans ce document vise uniquement à alléger le texte.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2011
ISBN 987-1-4435-6622-3 (imprimé)
ISBN 978-1-4435-6625-4 (HTML)
ISBN 978-1-4435-6626-1 (PDF)

Mai 2011

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION	3
1.1 LA SANTÉ EN ONTARIO	4
1.2. LA RÉPONSE ONTARIENNE À UNE NOUVELLE MENACE	5
CHAPITRE 2 : L'ENQUÊTE	7
2.1 L'ANNONCE D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE AUX SERVICES EN FRANÇAIS	7
2.1.1 <i>Méthodologie</i>	7
2.1.2 <i>Constats</i>	7
2.2 CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS	8
2.2.1 <i>Juillet</i>	9
2.2.2 <i>Août</i>	11
2.2.3 <i>Septembre</i>	12
2.2.4 <i>Octobre - novembre</i>	15
2.3 L'OAF ET LE BUREAU DES SERVICES EN FRANÇAIS DU MINISTÈRE	16
CHAPITRE 3 : UNE NOUVELLE DIRECTIVE	18
3.1 CE QUE LA DIRECTIVE OBLIGATOIRE CONTIENT	18
3.2 PRINCIPES	19
3.3 APPLICATION ET PORTÉE	20
3.4 EXIGENCES	21
3.5 RESPONSABILITÉS	21
3.6 DES LIGNES DIRECTRICES DÉSORMAIS APPUYÉES	22
3.6.1 <i>La distinction entre une « directive » et des « lignes directrices »</i>	22
3.6.2 <i>Définitions clés et documentation écrite</i>	23
3.6.3 <i>Sites Web</i>	24
3.6.4 <i>Médias sociaux</i>	24
3.6.5 <i>Vidéos</i>	26
3.6.6 <i>Discours</i>	26
3.7 MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE	26
3.8 RÉSULTATS	27
3.8.1 <i>Étude de cas : la nouvelle taxe de vente harmonisée (TVH)</i>	28
3.8.2 <i>De nouvelles plaintes</i>	29
CONCLUSION	30
ANNEXE A : DIRECTIVE SUR LES COMMUNICATIONS EN FRANÇAIS	31
ANNEXE B : LIGNES DIRECTRICES SUR LES COMMUNICATIONS EN FRANÇAIS	34

SOMMAIRE

Le présent rapport porte sur la distribution du dépliant unilingue lancée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dans le cadre de la campagne d'information et de prévention contre le virus de la grippe pandémique A (H1N1).

Le commissaire avait décidé, en septembre 2009, de lancer une enquête non pas à savoir s'il y avait eu violation de la *Loi sur les services en français* – la violation étant évidente –, mais pourquoi et comment une telle bêtise avait pu se produire.

L'enquête a permis de démontrer (1) la faible intégration des services en français dans la planification stratégique et opérationnelle des ministères (2) l'insuffisance des lignes directrices en matière de communications en français, telles qu'elles existaient à l'époque du début de l'enquête (3) le rôle et le pouvoir d'influence limités de l'Office des affaires francophones dans les activités ministérielles et (4) une profonde méconnaissance de la fonction publique ainsi que du personnel de bureau de ministre de la *Loi sur les services en français* et de la communauté francophone de l'Ontario.

Suite à une recommandation du commissaire, le Conseil de gestion du gouvernement et le Conseil du Trésor ont adopté une nouvelle directive obligatoire sur les communications en français qui s'applique à tous les ministères et tous les organismes classifiés. Le commissaire est fort satisfait de l'adoption de cette directive, bien qu'elle puisse être perfectible.

À la suite de l'adoption de cette directive, le commissaire a poursuivi son enquête pour vérifier sa mise en œuvre effective. Il propose quatre recommandations.

Recommandation 1

Considérant que les lignes directrices doivent être toutes aussi obligatoires que la directive sur les communications en français, il importe que le libellé de la directive soit clair à cet égard;

Étant donné que le mode conditionnel présent du verbe « devoir » exprime un désir, un souhait à l'opposé de l'indicatif présent du même verbe qui exprime une action certaine, une obligation;

Le commissaire recommande ainsi que la directive sur les communications en français soit modifiée en substituant le mode conditionnel présent du verbe devoir « devraient » pour le mode de l'indicatif présent « doivent » dans la première phrase du premier paragraphe sous la rubrique « Lignes directrices ».

Recommandation 2

Le commissaire recommande que pour toute utilisation des nouveaux médias sociaux, y compris celles provenant d'un titulaire d'une charge publique, lorsque la nature de la communication initiale est d'ordre gouvernemental, alors la communication doit impérativement être dans les deux langues, simultanément.

Recommandation 3

Le commissaire recommande que l'Office des affaires francophones, en appui à la Direction du marketing et des communications du Bureau du Conseil des ministres, soit chargé d'offrir en continu une session de formation sur la directive de communication en français à toutes les équipes de communication de tous les ministères et organismes classifiés.

Recommandation 4

Le commissaire recommande que l'Office des affaires francophones, en appui à la Division des politiques et des résultats du Bureau du Conseil des ministres, soit chargé d'offrir en continu une session de formation sur la directive des communications à toutes les équipes de développement de politiques, programmes et services de tous les ministères et organismes classifiés.

Chapitre 1: INTRODUCTION

La *Loi sur les services en français* est l'aboutissement législatif d'une longue série de combats linguistiques pour les Franco-ontariens. En ce sens, elle est la mise sur papier du statut officiel du français stipulé dans la Constitution, du patrimoine culturel de la population francophone ainsi que de la nécessité non seulement de reconnaître et de protéger cet héritage, mais aussi d'être proactif quant à son développement à long terme.

C'est donc dire que le véritable épanouissement des communautés francophones passe par le respect et la mise en valeur des principes de la *Loi sur les services en français*, tels que l'obligation du gouvernement de l'Ontario et de ses organismes d'assurer la prestation des services en français ou encore le droit de chacun d'utiliser le français dans ses communications avec le gouvernement. Les organismes classifiés jouent un rôle clé dans la réalisation de cet épanouissement en intégrant les services en français dans leurs activités.

Dans le contexte de la santé, il convient de rappeler que la *Loi sur les services en français* (ci-après « la *Loi* ») doit être interprétée de façon large et libérale de sorte que soit consacré le rôle des établissements de santé en leur qualité de promoteurs, protecteurs et instruments d'épanouissement des communautés francophones de la province.

Le 17 septembre 2009, le commissaire aux services en français de l'Ontario a ouvert une enquête sur ce qu'il estimait être une violation directe de la *Loi*: la distribution à l'échelle provinciale d'un dépliant unilingue anglais sur la saison de la grippe, plus particulièrement sur la prévention de la grippe H1N1.

Pour le commissaire, il était inconcevable que ces dépliants n'aient pas été distribués à tous les foyers sous forme bilingue. Il s'agissait là d'une occasion ratée pour le gouvernement provincial, particulièrement le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (ci-après « le ministère »), de démontrer son engagement à offrir des services en français de qualité à ses citoyens francophones.

En théorie, ce dépliant anglais était disponible en français sur demande; en pratique, toutefois, il était très difficile pour les citoyens francophones de l'obtenir. Le commissaire avait alors fait les déclarations suivantes, par voie de communiqué : « Il est clair que ce dépliant aurait dû être bilingue. A-t-on pensé, à un moment ou à un autre, que les francophones de l'Ontario n'ont pas besoin d'être informés sur la grippe en raison d'une quelconque immunité? »

Il a renchéri : « Bien qu'un site Web sur la grippe H1N1 ait été créé en français et en anglais, des disparités existent encore entre les deux versions. J'entends faire la lumière sur tous ces manquements [...]. C'est embarrassant considérant l'importance de la situation. »

Le gouvernement a promptement réagi. D'abord, le premier ministre lui-même a déclaré qu'il trouvait la situation embarrassante pour lui, en sa qualité de député, ainsi que pour son gouvernement. Ensuite, un nouveau feuillet d'information, bilingue cette fois, a été distribué dans tous les foyers de la province.

Pendant ce temps, l'enquête du commissaire a suivi son cours. Son équipe a lu, dépouillé et analysé des milliers de pages de documents. Le commissaire a pris part à quelques rencontres de travail de haut niveau dans un but bien précis : faire adopter une directive obligatoire en matière de communications en français avec le public.

En mai 2010, le gouvernement a adopté une directive claire sur les communications en français, ayant force obligatoire pour tous les ministères et organismes classifiés.

Une fois la directive adoptée, plutôt que de crier victoire et rendre public son rapport, le commissaire a préféré prendre le temps d'analyser la mise en œuvre effective de la nouvelle directive et de vérifier lui-même si elle avait été bien assimilée par les équipes de communications du gouvernement et des organismes classifiés. Voici les conclusions de son enquête.

1.1 La santé en Ontario

Artisan des grandes orientations en matière de santé, le gouvernement ontarien est responsable du système de santé et élabore les politiques et programmes sur lesquels il repose. La santé constitue l'une des priorités de l'ensemble des citoyens de la province, qu'ils soient Franco-ontariens ou non. Les plaintes reçues par le commissaire à l'égard de ce secteur sont tantôt relatives à un manquement précis en matière de services en français par un fournisseur de soins de santé, tantôt relatives à des problèmes de nature systémique. Le domaine de la santé est à la fois complexe et intimidant pour le citoyen qui cherche d'abord et avant tout à recevoir un service de qualité pour lui ou ses proches. Y faire reconnaître son droit à recevoir un service en français, dans ce contexte, n'est pas chose facile. Ce n'est certes pas en situation de vulnérabilité que le citoyen revendique ses droits linguistiques¹.

Devant l'importance de la question, le commissaire a décidé, il y a quelques années, de rendre public un rapport spécial² sur la planification des services de santé en français en Ontario. Ce rapport, déposé en mars 2009, traite spécifiquement des obligations et des responsabilités des principaux acteurs du système de santé en matière de prestation des services en français et souligne

¹ Commissariat aux services en français, *Ouvrir la voie*, Rapport annuel 2007-2008, Toronto, 2008, p.20. Disponible en ligne : http://www.csf.gouv.on.ca/files/4606_Fre_final_02Low-res84.pdf (page consultée en avril 2011).

² Commissariat aux services en français, *Rapport spécial sur la planification des services de santé en français*, Toronto, 2009. Disponible en ligne : <http://www.csf.gouv.on.ca/files/Rapport.pdf> (page consultée en avril 2011).

les sérieuses répercussions à cet égard. Le domaine de la santé n'échappe donc pas aux nombreux défis que posent les barrières linguistiques et culturelles, ces dernières ayant des effets négatifs sur la qualité, l'efficacité et l'efficience des services de santé.

1.2. La réponse ontarienne à une nouvelle menace

En 2009, une nouvelle forme du virus de la grippe est apparue, ce qui a amené l'Organisation mondiale de la santé à déclarer un état de pandémie mondiale de grippe, ce qu'elle n'avait pas fait depuis 1968. Le risque d'un grand nombre de décès a mis en évidence la nécessité des gouvernements d'agir et de coordonner leurs interventions afin de sensibiliser la population.

Le gouvernement de l'Ontario a étroitement collaboré avec l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé, l'Agence de la santé publique du Canada et l'ensemble des provinces et des territoires du Canada pour surveiller les cas de grippe H1N1.

Dans ses efforts pour composer avec la situation, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a lancé une campagne d'information et de prévention. Dans le cadre de celle-ci, le ministère a publié un dépliant sur la grippe H1N1 à l'intention de toute la population ontarienne. En dépit de la vaste ampleur de l'intervention, le dépliant n'a été distribué aux foyers ontariens que dans sa version anglaise avec mention de la possibilité d'obtenir une version française sur demande. Or, dans la réalité, l'obtention d'une version française était un exercice pour le moins épique. En effet, l'Ontarien francophone devait appeler plusieurs services d'affilée, dont certains seulement en anglais, pour finalement obtenir l'information dont il avait besoin.

Le mécontentement de la population n'a pas tardé à se faire entendre : le 15 septembre 2009, une journée seulement après la distribution du dépliant, le Commissariat aux services en français a reçu sa première plainte. Le commissaire, fortement troublé par la situation, a immédiatement signifié au ministère qu'une enquête formelle serait effectuée, non pas pour savoir s'il y avait eu ou non violation de la *Loi sur les services en français* - la violation sautait aux yeux - mais plutôt pour déterminer comment un tel fiasco avait pu se produire.

Alertés par le communiqué de presse du commissaire, le 17 septembre 2009, les médias ont répandu la nouvelle, plongeant ainsi le gouvernement dans la gêne. Le premier ministre a même présenté ses excuses à la population en qualifiant la situation d'embarrassante pour lui-même et pour son gouvernement et en insistant sur le fait que la distribution d'un dépliant unilingue anglais était une erreur qui n'aurait jamais dû se produire. Il a ajouté que d'importantes leçons

seraient tirées de ce manquement afin d'éviter que de tels incidents ne se reproduisent³.

Le 23 novembre 2009, par l'entremise d'une lettre adressée au sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée, au sous-ministre des Affaires francophones ainsi qu'à la sous-ministre des Communications, le commissaire a déposé un avis formel d'enquête à l'endroit du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de l'Office des affaires francophones et du Bureau du Conseil des ministres au motif d'infraction à la *Loi sur les services en français*. Exigeant de ceux-ci toute la documentation entourant la planification de la campagne de prévention de la grippe H1N1, l'avis d'enquête du commissaire a été suivi d'une réponse, le 29 janvier 2010, formulée par les trois sous-ministres mentionnés ci-dessus. Cette réponse, réitérant les regrets du premier ministre quant à l'unilinguisme anglais du dépliant, témoignait de la détermination du gouvernement à corriger les situations ayant mené à cet épisode ainsi que de sa volonté à collaborer avec le Commissariat afin de réaliser une meilleure intégration des services en français dans les activités ministérielles.

³ Dominique La Haye, « Des excuses du premier ministre Dalton McGuinty », *Le Droit*, le 18 septembre 2009.

Chapitre 2 : L'ENQUÊTE

2.1 L'annonce d'enquête du commissaire aux services en français

L'enquête a été réalisée dans le contexte plus large du respect de la *Loi sur les services en français*. Elle ne visait pas à porter un jugement sur la campagne de la grippe H1N1 en tant que telle. Elle avait plutôt pour objectif d'analyser la démarche adoptée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, démarche qui n'avait pas adéquatement incorporé les services en français, cela afin d'en dégager des recommandations applicables à tous les ministères et organismes classifiés.

2.1.1 Méthodologie

Conformément aux pouvoirs conférés par le paragraphe 12.4 de la *Loi sur les services en français* et aux pouvoirs d'une commission qu'il possède en vertu de la partie II de la *Loi sur les enquêtes publiques*, le commissaire a demandé au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, à la Direction du marketing et des communications du Bureau du Conseil des ministres ainsi qu'à l'Office des affaires francophones de fournir, dans les 60 jours, tous les documents (plans, dossiers, notes de service, courriels, etc.) relatifs à la campagne sur la grippe H1N1 et à la planification d'une stratégie de communication à l'intention de la population de l'Ontario, aux fins de l'enquête.

Au total, six recueils d'environ 750 pages chacun ont été présentés au Commissariat contenant principalement des documents de planification de la communication relatifs à la campagne ontarienne de lutte contre le virus H1N1, produits entre le 1^{er} juillet 2009 et le 24 novembre 2009. Ces dates avaient été convenues entre le Commissariat et le gouvernement, car elles correspondaient à la période englobant tous les préparatifs faits par le gouvernement pour se préparer à la grippe H1N1.

Tout au cours de l'enquête, le commissaire a fait quelques rencontres de haut niveau avec l'administration publique. Cette dernière a collaboré entièrement à l'enquête du commissaire.

2.1.2 Constats

C'est après avoir reçu plus d'une centaine de plaintes sur le manque d'attention accordée aux francophones dans les activités de communications, après avoir traité des questions ci-dessous dans tous ses rapports annuels sans exception, après avoir lui-même constaté de nombreux écarts au fil des ans et après avoir compulsé des milliers de pages de documentation que le commissaire a été en mesure d'arriver à certains constats, à savoir :

- 1) Les services en français ne sont pas correctement intégrés dans la planification des communications au sein des ministères et des organismes classifiés⁴.
- 2) Les lignes directrices⁵ en matière de communications, non obligatoires, ne sont pas suffisantes pour assurer une intégration du français dans les activités ministérielles.
- 3) Le rôle et l'influence de l'Office des affaires francophones sont limités à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Dans le même ordre d'idées, le Bureau des services en français du ministère de la Santé et des Soins de longue durée joue un rôle mineur dans la planification de la communication en français.
- 4) Il existe une profonde méconnaissance de la part de la fonction publique ainsi que de la part du personnel politique des bureaux de ministres, non seulement de la *Loi sur les services en français*, mais de ses buts poursuivis, y compris la connaissance de la communauté francophone de l'Ontario, son histoire, sa contribution et son avenir.

À la suite de l'analyse des documents de communication fournis par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le commissaire constate que les services en français demeurent à l'arrière-scène des préoccupations stratégiques et opérationnelles du ministère. Nombreux sont les éléments qui ont permis de tirer cette conclusion lors de l'analyse des documents précédemment mentionnés et tous pointent vers la conclusion que, trop souvent, le ministère considère les services en français comme simple affaire « de commodité administrative et de vagues préoccupations de financement », pour reprendre les termes employés dans l'affaire *Lalonde*⁶.

2.2 Chronologie des événements

Pour mieux saisir le cheminement ayant abouti à la diffusion pan-Ontarienne d'un dépliant unilingue anglais, un bref survol des événements et du processus de prise de décision du gouvernement de l'Ontario s'imposait. Pour ce faire, tel que mentionné précédemment, le commissaire s'est servi des pièces justificatives obtenues dans le cadre de cette enquête. Les documents obtenus portant sur une période précise et limitée — soit du 1^{er} juillet au 24 novembre 2009 — il est probable que certains éléments y soient absents, par exemple les échanges préalables ou subséquents à la période examinée.

⁴ En 2009-2010, 139 plaintes sur les 294 ayant fait l'objet d'enquête portaient sur un problème lié aux communications, ce qui représente 47 % des plaintes. Plus de détails consulter le rapport 2009-2010 du Commissariat aux services en français. Disponible en ligne : http://www.csf.gouv.on.ca/files/files/FLSC-RapportAnnuel2010-Web_21mai.pdf (page consultée en avril 2011).

⁵ Telles qu'elles existaient avant l'adoption d'une directive obligatoire sur les communications en français par le Conseil de gestion du gouvernement et par le Conseil du Trésor.

⁶ *Lalonde c. Ontario* (Commission de restructuration des services de santé) (2001) 56 O.R. (3d) 577, para 168.

2.2.1 Juillet

Aperçu de la situation - juillet

Axe d'intervention

Préparation de l'élaboration des divers documents stratégiques destinés à la sensibilisation de la population ontarienne à la nouvelle saison de grippe qui s'annonce.

Justifications/obstacles à la réalisation d'un dépliant bilingue

- Urgence d'agir
- Absence de listes de ménages francophones
- Possibilité d'incommoder les ménages anglophones
- Restrictions budgétaires

Dans le cadre de la campagne sur la grippe H1N1, consistant principalement à préparer divers produits visant à sensibiliser la population ontarienne à la nouvelle saison de grippe qui s'annonce et aux mesures à prendre, le mois de juillet a été consacré majoritairement à l'élaboration des divers documents stratégiques destinés à planifier les événements et les publications nécessaires. Échelonnés sur plusieurs mois, les plans de marketing et de communication de 2009-2010 consistaient en différents produits et interventions médiatiques tels que des dépliants, des publicités télévisées et radiophoniques, des articles dans les journaux, etc. Sur une échelle de temps s'étendant de juin 2009 à janvier 2010, trois phases principales ont été identifiées par la direction des Communications du ministère comme étant les étapes primordiales dans une sensibilisation adéquate de la population ontarienne. La phase 1 nommée « préparer » [en anglais : Prime], d'août à septembre, s'attardait à mettre au courant la population des particularités de la nouvelle saison de grippe qui s'annonce; la phase 2 nommée « rappeler » [Remind], en octobre, visait à rappeler l'importance de la vaccination contre la grippe H1N1; et finalement la phase 3 nommés « informer et encourager » [Inform/Motivate], de novembre à janvier, renforçait les bonnes pratiques face aux défis particuliers de la grippe H1N1.

Les documents décrivant les approches de marketing souhaitées par le ministère stipulent que la grippe H1N1 ne représente pas encore une situation

« Il y aura toujours un décalage retardant la version française [d'un document] lors de questions urgentes dans l'intérêt d'informer rapidement la majorité. »
[TRADUCTION]

— Ministère de la Santé et des Soins de longue durée,
Direction des communications

d'urgence. Le virus H1N1 est une nouvelle forme du virus de la grippe qui ne représente pas un risque du même ordre que celui de la pandémie de 1918. Toutefois, malgré le fait que l'Agence de la santé publique du Canada et le gouvernement de l'Ontario décrivent ce virus comme étant bénin, le gouvernement de l'Ontario préfère intervenir précautionneusement afin d'éviter une possible situation de crise. Par ailleurs, en ciblant toute la population ontarienne et en mobilisant les fournisseurs de services de santé, le gouvernement s'assure du large impact des mesures de sensibilisation établies.

« Le risque d'incommoder des citoyens en envoyant par mégarde du matériel en français à des ménages anglophones est assez élevé. » [TRADUCTION]

— Agence de communications retenue par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Ce qui a été remarqué au cours de l'analyse des échanges intraministériels fournis aux fins de l'enquête du commissaire est que le ministère fait souvent référence à l'existence d'une urgence d'agir et de la nécessité d'une réaction immédiate de la part du gouvernement. La nécessité d'atteindre un nombre maximal de personnes, et ce, dans les plus brefs délais a souvent servi de prétexte à l'inaction initiale en matière de publication du dépliant en français et aux retards entourant sa distribution auprès des francophones de l'Ontario.

Vers la fin de juillet, dans le cadre de l'élaboration du dépliant, le Cabinet du Premier ministre, après avoir soulevé la question francophone dans la réalisation du projet et après avoir fait quelques vérifications auprès de l'Office des affaires francophones quant aux procédures antérieures, s'en est remis à l'expertise du ministère. Celui-ci estime que la meilleure façon de procéder pour rejoindre les communautés francophones serait de concevoir des dépliants séparés en raison, notamment, des difficultés rencontrées par le passé dans l'élaboration de documents semblables bilingues. Plus précisément, le ministère soutient que, lorsqu'il s'agit des listes de ménages francophones, les données de Postes Canada et de l'Office ne sont pas suffisamment pointues et risquent d'entraîner des erreurs dans la distribution des dépliants. Ne voulant pas incommoder les ménages anglophones avec la réception d'un dépliant en français par mégarde et soucieux du manque de fiabilité des listes, le ministère croit que la solution idéale consiste à rajouter, au dos du dépliant en anglais, la mention « Disponible en français sur demande ».

« Le meilleur moyen d'atteindre les ménages francophones serait de fournir le dépliant sur demande. » [TRADUCTION]

— Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Service de marketing intégré

« Nous avons parlé à Postes Canada et leurs données sont très peu fiables. Ils peuvent nous donner une idée générale des régions francophones en Ontario, mais pas les ménages spécifiques. » [TRADUCTION]

— Agence de communications retenue par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Le meilleur moyen d'atteindre les ménages francophones serait de fournir le dépliant sur demande. » [TRADUCTION]

« Nous n'avons pas recommandé un imprimé sans adresse bilingue [bilingual householder] car ceci ferait augmenter les coûts — ex : le papier, l'impression et la préparation à l'envoi (le pliage et tri) » [TRADUCTION]

— Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Direction des communications et de l'information

Le ministère table sur le fait qu'il serait plus simple de demander à Postes Canada ou à l'Office une liste de codes postaux pour les régions où se trouvent le plus grand nombre de francophones, faisant fi des régions désignées sous la *Loi*, tableau officiel de la distribution géographique des francophones sur le territoire de l'Ontario!

Suite à l'élaboration des plans stratégiques de marketing et de communication, vers la fin de juillet, la Direction des communications

rencontre le Bureau du ministre afin de lui présenter la campagne et de faire approuver les démarches subséquentes. En mentionnant clairement que les ressources financières ne doivent pas être invoquées comme obstacle à l'atteinte des objectifs principaux de la campagne, le ministre insiste sur la nécessité d'atteindre toute la population ontarienne, en accordant une attention particulière aux groupes importants. Bien que le Bureau du Conseil des ministres spécifie clairement que les ressources financières ne devraient pas interférer avec la réalisation adéquate et étendue du projet H1N1, l'analyse de la documentation révèle que la Direction des communications justifie néanmoins certains des choix pris tout au long du processus par les restrictions budgétaires. En effet, les coûts reliés au papier, à l'impression et à la préparation de la distribution, par exemple, sont estimés trop élevés pour envisager la création d'un dépliant bilingue. Par conséquent, lors de l'élaboration du dépliant, la suggestion de concevoir des dépliants unilingues distincts avec une mention de disponibilité dans l'autre langue a été jugée satisfaisante par le bureau du ministre et donc acceptée.

« Nous n'avons pas produit un dépliant bilingue parce que cela aurait pris trois semaines de plus pour commander suffisamment de papier. Le ministère jugé qu'il était important de diffuser cette information le plus rapidement possible. » [TRADUCTION]

— Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Direction des communications

2.2.2 Août

Aperçu de la situation - août

Axe d'intervention

Mise en œuvre des plans stratégiques et élaboration des documents d'information

Justifications/obstacles à la réalisation d'un dépliant bilingue

- Échéanciers serrés
- Vitesse/rythme des activités ministérielles

« Aussi, à titre indicatif, nous n'avons pas produit une publication bilingue en raison des coûts et du calendrier (nous n'aurions pas pu respecter notre échéancier pour la rentrée scolaire). » [TRADUCTION]

— Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Direction des communications et de l'information

Le mois d'août a principalement été réservé à la mise en œuvre des plans établis et à l'élaboration des produits promotionnels. Ainsi, les deux premières semaines ont été consacrées à l'approbation des diverses publicités destinées aux médias par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario afin de respecter les échéances fixées pour la rentrée scolaire, à l'automne.

L'échéancier a d'ailleurs représenté une grande problématique et a souvent servi de prétexte pour hâter certaines étapes pourtant intrinsèques à la mise en œuvre des projets au ministère. L'efficacité et la rentabilité sont des mots clés qui reviennent dans tous les énoncés de mission et mandats des ministères et des organismes classifiés. Aussi, le temps est-il une composante déterminante des activités gouvernementales et de leur déroulement.

Non seulement les échéanciers sont-ils excessivement serrés, mais il semble évident pour le commissaire que la vitesse fulgurante à laquelle se succèdent les communications et les rencontres au sein du ministère pourrait être à l'origine de plusieurs oubliés dans la prise en considération des services en français. Évidemment, ces raisons possibles n'en font pas pour autant des excuses acceptables à l'égard d'un manquement majeur à la *Loi*.

De plus, les plans stratégiques de communication soulignent les particularités de la nouvelle grippe et l'importance de rejoindre tous les groupes formant la population ontarienne. Or, dans les documents analysés, lorsqu'il est question du déroulement des trois phases mentionnées précédemment et de la manière d'atteindre les publics cibles, le ministère mentionne principalement les groupes autochtones et ethniques. Il effleure à peine les éléments spécifiques à prendre en considération dans le cas des communautés francophones. Le français n'est mentionné que dans le cadre des marchés ciblés par la publicité télévisée et radiophonique. Ces marchés, selon les plans stratégiques consultés, se résument principalement aux régions francophones d'Ottawa et de Toronto. Plus encore, notamment en ce qui concerne la radio, le français n'est aucunement cité dans certaines versions des documents.

2.2.3 Septembre

Aperçu de la situation - septembre

Axe d'intervention

Mise en œuvre des plans stratégiques, élaboration des produits promotionnels et publication/distribution de ces derniers.

Justifications/obstacles à la réalisation d'un dépliant bilingue

- Absence des listes de ménages francophones
- Délais engendrés par un changement d'orientation

« En raison de ce changement à notre plan la distribution [de l'imprimé] en français se fera une ou deux semaines après la distribution de [la version] anglaise ». [TRADUCTION]

— Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Direction des communications et de l'information

Au début du mois de septembre, la décision du ministère de produire des dépliants unilingues anglais avec la mention de disponibilité en français et de ne distribuer aux ménages que la version en anglais est arrivée aux oreilles de l'Office des affaires francophones. Des bruits avaient déjà commencé à se faire entendre, principalement en provenance du bureau du ministre de la Santé et des Soins de longue durée, qui saisissait enfin les remous qu'allait causer le piètre jugement dans la distribution des dépliants aux francophones.

Néanmoins, c'est l'Office qui interroge le ministère à cet effet en lui rappelant que cette décision représentait une violation fondamentale de la *Loi*. L'Office avait précisément indiqué au ministère l'importance de se fier à la liste des 25 régions désignées dans la *Loi* afin, d'une part, de respecter le document législatif, et, d'autre part, d'atteindre toutes les communautés francophones reconnues en Ontario. Aux prises avec des difficultés d'interprétation du sens de « régions désignée », notamment en les réduisant à de simples listes de ménages francophones, le ministère, à la suite de plusieurs échanges avec l'Office, concède qu'il sera nécessaire d'intégrer les francophones dans la distribution du dépliant, et ce, dans leur langue. Malgré tout, non seulement il y aurait un décalage en raison de tous les changements entraînés par cette nouvelle orientation, mais également la distribution n'allait avoir lieu que dans l'Est et le Nord-Est de l'Ontario, régions considérées par le ministère comme les régions francophones clés. Pourtant, les discussions avec l'Office n'avaient pas laissé entendre qu'il était loisible au ministère de faire un choix parmi les 25 régions désignées. Quoi qu'il en soit, le tableau suivant démontre que, malgré les intentions énoncées du ministère de se conformer à la *Loi*, il l'a, dans les faits, carrément enfreinte. L'Office n'a tout simplement pas été écouté.

Tableau 1

COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES IDENTIFIÉES PAR LE MINISTÈRE
POUR LA DISTRIBUTION DE DÉPLIANTS EN FRANÇAIS

Est de l'Ontario

- Alfred et Plantagenet
- Canton de Champlain
- Clarence-Rockland
- Cornwall
- Hawkesbury
- Kingston
- Renfrew
- Glengarry Nord
- Ottawa
- Pembroke

Nord-Est de l'Ontario

- Cochrane
- Elliot Lake
- Ville du Grand Sudbury
- Hearst
- Kapuskasing
- Kirkland Lake
- New Liskeard
- North Bay
- Sault Ste. Marie
- Timmins
- Nipissing Ouest

La distribution des dépliants en anglais ayant eu lieu à la mi-septembre et celle des dépliants en français étant prévue qu'une semaine plus tard, la première plainte ne sait pas fait attendre. Tel que mentionné au début de ce rapport, le commissaire n'a pas non plus attendu pour informer le ministère de son intention de mener une enquête formelle sur la raison d'une telle situation.

Dès les premiers jours de l'enquête, le commissaire a rencontré la Direction du marketing et des communications du Bureau du Conseil des ministres. Le commissaire pouvait ainsi témoigner de la détermination du gouvernement à corriger la situation ayant mené à cette bévue ainsi que de la volonté de collaborer avec le Commissariat afin de réaliser une meilleure intégration des services en français dans les activités ministérielles.

C'est de cette coopération qu'ont été ramenées sur le tapis les lignes directrices destinées à mieux organiser et diriger les communications aux Franco-ontariens. S'appuyant sur la stratégie de modernisation des communications du gouvernement et de la fonction publique de l'Ontario⁷ et souhaitant assurer l'efficacité et la pertinence des communications, l'Office des affaires francophones avait en effet élaboré une série de critères à respecter lors de la planification de la communication avec la population ontarienne francophone⁸. Ces lignes directrices visaient à ce que les ministères acquièrent le réflexe d'inclure, dans leurs plans et stratégies de communication, des considérations spécifiques pour la population francophone de sorte que les communications gouvernementales répondent aux besoins réels de cette population.

Ces lignes directrices n'étaient pas obligatoires et ne servaient que de guide aux ministères et autres organismes classifiés désireux d'en savoir plus sur les communications en français. L'erreur du dépliant unilingue a confirmé hors de doute l'inefficacité de lignes directrices non obligatoires.

⁷ Pour plus de détails : <http://www.gojobs.gov.on.ca/French/ModernOPS.asp> (page consultée en avril 2011).

⁸ Pour élaborer ces lignes directrices, l'Office des affaires francophones avait consulté le comité consultatif provincial sur les affaires francophones, le réseau des coordonnateurs des services en français, la Direction du marketing et des communications du Bureau du Conseil des ministres, les directeurs des communications de la fonction publique ainsi que le Commissariat aux services en français.

2.2.4 Octobre - novembre

Aperçu de la situation - octobre, novembre

Axe d'intervention

Mise en œuvre des plans stratégiques, élaboration des produits promotionnels et publication/distribution de ces derniers

Justifications/obstacles à la réalisation d'une pleine intégration des services en français

- Impératifs de marketing
- Risque de répétition inutile
- Manque de temps

Suite à la distribution du dépliant unilingue sur la grippe H1N1, aux rencontres et à la collaboration entre les diverses instances gouvernementales impliquées ainsi qu'à la mise en œuvre des lignes directrices déjà établies par l'Office, des améliorations sont remarquées dans la façon dont les communications sont conçues. En effet, les quelques interventions clairsemées à l'égard de la question francophone, bien que demeurant superficielles, ont permis d'améliorer la planification et l'élaboration subséquente de produits d'information destinés à la population ontarienne. La nécessité de tenir compte du français — ou simplement de la *Loi* dans de nombreux cas — apparaît plus tôt dans le processus de planification et plus régulièrement lorsqu'il s'agit de documents à large distribution. Ainsi, la question francophone étant prise en compte plus tôt dans la mise œuvre des phases subséquentes du projet sur la grippe H1N1, d'importants retards dans la diffusion des messages sont évités.

De fait, après l'intervention publique du commissaire, le ministère produit un second feuillet — celui-là bilingue — en novembre, et ce, conformément à son échéancier. Plus encore, il semble que la production de feuillets bilingues soit financièrement sensée : l'analyse des budgets et des états financiers du ministère indiquent clairement qu'en dépit de l'argument du manque de ressources financières évoquées pour justifier les lacunes dans l'élaboration du premier dépliant, le coût du second dépliant est moins élevé que le précédent. Il s'agit là de bonnes raisons pour concevoir des produits bilingues ou dans les deux langues en même temps, dès le départ. Non seulement cette approche est-elle judicieuse, pratique et efficace, mais elle évite aussi des dérapages fondamentaux, par exemple, sur les impératifs linguistiques, tels que dans le cas de la publication du dépliant unilingue anglais sur la grippe H1N1.

« En raison de la taille de la police pour le texte en français, le carton de lait de 2 litres pourra être bilingue, mais le 500ml devra être en anglais seulement. »

— Agence de communications retenue par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Bref, les efforts sont louables. Par contre, il convient tout de même de souligner que des obstacles sont encore notés en matière de communication. Ainsi, même si les délais dans la publication de documents promotionnels ont diminué, ils ne sont pour autant pas éliminés. Les traductions de dernière minute et les divergences entre les versions anglaise et française sont monnaie courante si l'on se fie aux courriels et aux documents d'information fournis par les ministères concernés par cette enquête. Trop souvent encore, les impératifs prétendus de marketing représentent un obstacle à l'excellence des services au public. La revue des documents de communication du ministère — présentations, plans stratégiques, feuilles de discussion, produits promotionnels — a révélé que les experts en marketing du ministère n'hésitent pas à écarter des éléments fondamentaux au profit de la commodité. À titre d'exemple, le souci de rallonger les rencontres, d'être trop répétitifs lors de présentations ou de manquer d'espace sur les produits promotionnels sont autant de préoccupations qui ont occasionné de nombreuses lacunes dans la transmission d'informations en français. Confondus, les éléments mentionnés jusqu'à présent ont entraîné de nombreuses disparités dans les services de santé offerts à la majorité et ceux offerts à la communauté francophone.

2.3 L'OAF et le Bureau des services en français du Ministère

En vertu de la *Loi sur les services en français*, l'Office des affaires francophones est chargé d'appuyer les ministères dans l'application de la *Loi*. Bien que les ministères soient responsables de la prestation de services en français dans leurs bureaux, l'Office, avec l'aide des coordonnateurs des services en français et des Bureaux des services en français des groupements de ministères⁹, "veille à ce que les citoyens aient accès aux services en français dans les 25 régions désignées [et] fournit également des renseignements sur la population francophone de la province aux autres paliers de gouvernement et aux membres du public¹⁰. »

Tel que le démontrent les événements, en ce qui a trait à la campagne sur la grippe H1N1, force est de constater que l'Office n'a pas joué un rôle de premier plan dans la planification des documents de communication du ministère. Celui-ci fait mention à plusieurs reprises de l'importance de considérer et d'intégrer divers intervenants gouvernementaux clés dans la planification si l'on souhaite réaliser une diffusion d'information ciblée, adaptée et efficace sur la grippe H1N1. Il appert pour le moins surprenant de constater que l'Office, dans son rôle de soutien aux ministères et divers organismes classifiés en matière de sensibilisation à la communauté francophone et de développement de services en français adéquats, n'ait pas été de ces intervenants clés. Ce n'est que lorsque le commissaire a pris la tribune que l'apport de l'Office à l'égard des lignes directrices a été recherché et davantage incorporé aux activités du ministère.

⁹ Commissariat aux services en français, *Une voix, des changements*, Rapport annuel 2008-2009, Toronto, 2009, p. 17. Disponible en ligne : http://www.csf.gouv.on.ca/files/FR_csf_rapport_annuel_08_09.pdf (page consultée en avril 2011).

¹⁰ Disponible en ligne : <http://www.ofa.gov.on.ca/fr/oaf.html> (page consultée en avril 2011).

Dans la phase de planification du premier dépliant d'information, l'Office, ayant appris l'intention du ministère de distribuer un dépliant unilingue très tard dans le processus, a avisé le ministère de la violation certaine de la *Loi* ainsi que des fortes réactions à prévoir de la communauté francophone. Bien qu'il se soit montré soucieux de répondre à l'intervention de l'Office, le ministère a fait fi de l'intervention de l'Office qui n'a tout simplement pas parvenu à convaincre le ministère de ne pas distribuer un dépliant unilingue.

Il n'est pas sans intérêt d'indiquer également que le personnel politique du ministre a aussi insisté lourdement pour que l'on aille de l'avant, sachant délibérément que l'on ne respectait pas les exigences de la *LSF*.

« Comme je vous l'ai mentionné aujourd'hui, nous n'avons pas réussi à trouver quelqu'un qui pouvait nous fournir une liste suffisamment détaillée des ménages francophones»
[TRADUCTION]

— Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Direction des communications et de l'information

Mentionnant également toute l'importance de la réalité francophone et de la nécessité d'en tenir compte dans toutes les étapes du processus de planification du ministère, l'Office a tenté de transmettre – en vain – le véritable esprit de ce que devrait être la prestation de services en français, dont le fait que l'inclusion des francophones ne se réalise pas

uniquement en essayant de respecter la lettre de la *Loi*, mais plutôt en développant des moyens innovateurs de rejoindre efficacement cette population plutôt que de toujours chercher à ne faire que de la traduction. Bien que cette notion soit des plus justes, elle a toutefois souffert d'une interprétation tout autre de la part du ministère, qui y a plutôt vu une dispense aux obligations de la *Loi* et la légitimité du recours exclusif à des façons alternatives de joindre les Franco-ontariens, par exemple, la publication d'annonces uniquement dans les journaux francophones.

De son côté, le Bureau des services en français du ministère a brillé par son absence dans toute cette histoire. Effectivement, ce n'est qu'une fois la crise enclenchée que sa présence est remarquée. Cet épisode illustre que le rôle du Bureau des services en français de ce ministère demeure incompris, ce qu'avait déjà déploré le commissaire dans son premier rapport annuel¹¹, en ce qui a trait à l'ensemble des coordonnateurs des services en français.

¹¹ Dans le Rapport annuel 2007-2008, "le commissaire recommande à la ministre de réviser le rôle des coordonnateurs des services en français afin qu'ils influent directement, dès la planification stratégique, sur les orientations et la conception des politiques, programmes, services et produits de chaque organisme gouvernemental visé par la *Loi sur les services en français*." *supra* note 1, p.17.

Chapitre 3 : UNE NOUVELLE DIRECTIVE¹²

Le 13 mai 2010, le Conseil de gestion du gouvernement et le Conseil du Trésor ont adopté une directive obligatoire pour tous les ministères et organismes classifiés concernant les communications en français. Cette directive est assortie de lignes directrices claires et constitue une réelle avancée en matière de communications en français de la part du gouvernement de l'Ontario.

Comme mentionnées précédemment, les lignes directrices sur les communications en français mises de l'avant par l'Office représentaient déjà une aide importante dans l'approche générale des ministères et du gouvernement en ce qui a trait à la communication avec les francophones. Néanmoins, elles demeuraient à un niveau superficiel dans les ministères et les organismes classifiés; un vœu plutôt qu'une obligation. Par ailleurs, puisque ces lignes directrices n'étaient pas obligatoires, les ministères pouvaient les contourner selon les impératifs économiques ou de marketing.

La fonction publique de l'Ontario souhaitant « devenir un chef de file mondial d'un service public »¹³ en misant sur la qualité et la rentabilité, il devenait primordial de s'assurer de la disponibilité et la prestation de services en français. Par conséquent, le commissaire a recommandé, au cours de l'enquête, l'adoption d'une directive du Conseil de gestion et du Conseil du Trésor qui rendrait l'adhésion aux lignes directrices, politiques et procédures de communication en français obligatoire pour tous les ministères et organismes classifiés. C'est ce qui a été fait. Il importe maintenant de décrire ce qu'elle contient, d'en préciser la portée et savoir si elle est réellement mise en vigueur ou non.

3.1 Ce que la directive obligatoire contient

D'abord, il importe de reconnaître la rapidité avec laquelle le gouvernement a coopéré pour faire adopter une nouvelle directive obligatoire par le Conseil de gestion du gouvernement et le Conseil du Trésor. Seulement quelques mois après l'affaire du dépliant unilingue sur la grippe H1N1, il est maintenant tenu pour acquis que tous les ministères et tous les organismes classifiés doivent respecter une marche de conduite claire en matière de communications, y compris en matière de communications en français. Cela a été rendu possible grâce à l'existence de lignes directrices que l'Office des affaires francophones avait déjà écrites. Il n'en demeure pas moins que la réaction de la haute gestion gouvernementale a été des plus efficaces. Le commissaire tient à souligner toute l'importance de ce leadership énergique, en commençant par le Conseil des ministres, mais aussi par les sous-ministres directement impliqués, qui ont veillé à l'adoption de cette directive en un temps record. Cela démontre que des

¹² La directive sur les communications en français se trouve en annexe A.

¹³ Disponible en ligne : <http://www.gojobs.gov.on.ca/French/WhoWeAre.asp> (page consultée en avril 2011).

changements majeurs sont possibles là où il existe une réelle volonté d'agir. Le premier ministre s'est publiquement excusé. La fonction publique a pris bonne note et a agi avec célérité et efficacité afin de proposer la bonne solution au Conseil des ministres.

3.2 Principes

Que les ministères et les organismes classifiés considèrent les attentes et répondre aux besoins spécifiques de la communauté francophone dans la planification de leurs communications afin qu'ils puissent la rejoindre efficacement dans le processus de la mise en œuvre des activités de communication.

Le commissaire voit d'un très bon œil les principes qui doivent désormais guider l'élaboration de tout plan de communications avec le public. Non seulement la directive prévoit-elle des obligations très précises liées à la communication en français en tant que telle, mais on y souligne aussi l'importance de bien comprendre le public cible francophone et ses besoins particuliers, et ce, dès l'étape de planification, l'objectif étant évidemment de ne pas revivre un épisode désastreux tel que celui du dépliant unilingue sur la grippe H1N1.

« Concernant le grand public, il est un principe à retenir : faire une campagne où la cible est le public en général est assurément une campagne ratée, car on ne peut pas parler de la même façon à tout le monde. »

— Bernard Dagenais

Depuis son entrée en fonction, le commissaire le dit sans relâche : pour qu'un programme ou un service soit efficace, il faut penser au préalable en fonction des besoins de sa clientèle cible¹⁴, y compris ceux de la clientèle cible francophone. Lorsqu'un plan a été conçu et que le ministère ou l'organisme classifié en est à l'étape de la mise en œuvre, il est généralement trop tard. Avec l'adoption de la nouvelle directive obligatoire, le commissaire croit enfin avoir été entendu.

Mais qui dit incorporation des besoins spécifiques de la communauté francophone, dit consultation de cette communauté, puisqu'il faut évidemment définir ses besoins et particularités au préalable.

Pour le commissaire, les mots employés dans la directive n'ont pas été choisis au hasard. Les principes font mention de la « communauté francophone », ce qui implique un exercice qui va au-delà d'une simple traduction. La notion de communauté est ici très importante et sous-entend que l'on doit se doter d'outils qui permettront à la communauté francophone, pas seulement aux

¹⁴ Bernard Dagenais, *Le plan de communication : L'art de séduire ou de convaincre les autres*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1998, p. 225.

individus, de se développer et de s'épanouir, conformément à la volonté législative énoncée dans le préambule de la *Loi sur les services en français*.

Le renvoi à la notion de communauté implique donc des actions de communications à l'appui de son développement. Cela presuppose une connaissance des besoins de cette communauté.

Cette consultation est l'un des rôles des coordonnateurs des services en français dans les ministères, y compris le Bureau des services en français du ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Ces coordonnateurs peuvent et doivent jouer un rôle important, appuyé par l'Office, dans la mise en place de mécanisme de consultation de la communauté francophone.

La directive s'applique à tous les ministères et organismes classifiés. On y précise également les parties responsables de son application de même que leurs rôles respectifs.

3.3 Application et portée

Cette directive s'applique à tous les ministères et les organismes classifiés de l'Ontario en ce qui a trait à leurs plans et leurs stratégies de communications destinés aux clients externes de la fonction publique de l'Ontario.

Deux éléments importants doivent être pris en considération dans l'analyse de l'application et de la portée de cette directive de communications en français. Premièrement, la directive ne se limite pas aux ministères : elle vise tous les organismes classifiés. Cette précision n'est pas banale et sa portée est réelle et concrète. En clair, un organisme classifié ne peut plus se réfugier sous les jupes de son ministère pour se défilter de sa propre responsabilité.

Deuxièmement, dans tout plan de communication, on doit tenir compte de la spécificité de la communauté francophone. Un plan de communication s'articule normalement sur les questions suivantes :

- **Quoi** : Quel est l'objet ou l'enjeu du service ou du programme visé?
- **Pourquoi** : Quel est le mandat ou la priorité gouvernementale poursuivie?
- **À qui** : Quels sont les différents publics cible?
- **Comment** : Quelle est l'étude de l'environnement? Quels seront les véhicules de communications qui seront utilisés? Quel sera le placement média?
- **Combien** : Quels sont les coûts, y compris ceux associés à un public cible distinct, tel que la communauté francophone?

Il n'est donc plus question de traduire en français des documents à la hâte, à la toute fin du processus, parce que l'on y est obligé. Les ministères et organismes classifiés sont maintenant tenus de s'arrêter et de se rappeler qu'il existe une population francophone à cibler et que la manière dont on la ciblera pourra considérablement changer la donne.

3.4 Exigences

Parmi les exigences de la directive figure celle de rechercher des façons d'améliorer la communication avec les Franco-ontariens. Cela est cohérent avec les principes énoncés précédemment.

La directive a également pour but de clairement rappeler aux ministères et autres organismes classifiés l'exigence de respecter la *Loi sur les services en français*, d'une part, et l'exigence d'assurer une offre active de prestation de services en français à la communauté francophone, d'autre part. Le commissaire ne saurait trop insister sur le caractère fondamental du concept de l'offre active pour tous les services offerts à la communauté francophone¹⁵. Aussi, le fait de voir ce principe consacré dans une directive sur les communications en français est particulièrement satisfaisant. Il ne reste plus qu'à définir clairement ce concept, de façon à ce qu'il soit compris de toutes et de tous de la même manière et, surtout, de la bonne manière.

Enfin, la directive obligatoire sur les communications en français exige que les besoins spécifiques de la communauté francophone soient pris en compte lors de la préparation des plans de communication et des stratégies de mise en œuvre afin de rejoindre efficacement les clientèles cibles francophones. Encore une fois, le commissaire convient de la nécessité d'une telle exigence et en est particulièrement ravi.

3.5 Responsabilités

La directive obligatoire attribue également des responsabilités particulières à toute une série d'acteurs gouvernementaux, depuis le Conseil de gestion jusqu'aux directeurs de communications des ministères en passant par la sous-ministre à la Direction du marketing et des communications du Bureau du Conseil des ministres et son équipe, l'Office des affaires francophones, les sous-ministres et autres dirigeants d'organismes classifiés et le ministère des Services gouvernementaux.

Il est indéniable que l'imputabilité est une composante essentielle au succès de cette démarche. Aux yeux du commissaire, cet aspect d'imputabilité constitue l'un des éléments les plus importants et novateurs de la directive.

Ainsi, il est maintenant clair qu'il est du devoir de tous les sous-ministres et dirigeants d'organismes classifiés de voir à ce que cette directive soit déployée

¹⁵ *Supra* note 4.

et à ce que leur équipe en soit non seulement au courant, mais aussi qu'ils y adhèrent.

3.6 Des lignes directrices¹⁶ désormais appuyées

3.6.1 La distinction entre une « directive » et des « lignes directrices »

Dans l'administration ontarienne, une directive émane habituellement d'un organe central, comme le Conseil de gestion du gouvernement et le Conseil du Trésor. Une telle directive a force obligatoire pour tous les ministères et autres organismes classifiés, à moins d'indication contraire.

Une ligne directrice est d'abord et avant tout un guide. Elle n'a pas force obligatoire. C'est simplement une « ressource utile ».

La nouvelle directive obligatoire sur les communications en français incorpore les lignes directrices qu'avait antérieurement préparées l'Office des affaires francophones. Les lignes directrices sont à la fois précises et souples de manière à pouvoir être facilement modulées, par exemple, pour les technologies naissantes. Ainsi, les lignes directrices dictent des procédures lorsqu'il est question de la communication sur Twitter, Facebook ou des blogues. (Voir section 3.6.4.)

Le commissaire se dit convaincu que l'intention du Conseil de gestion et du Conseil du Trésor, en adoptant la directive obligatoire était aussi de rendre obligatoire les lignes directrices qui en découlent. Sauf que le libellé choisi¹⁷ peut porter à une interprétation autre. Cela doit être clarifié une fois pour toutes.

Recommandation 1

Considérant que les lignes directrices doivent être toutes aussi obligatoires que la directive sur les communications en français, il importe que le libellé de la directive soit clair à cet égard;

Étant donné que le mode conditionnel présent du verbe « devoir » exprime un désir, un souhait à l'opposé de l'indicatif présent du même verbe qui exprime une action certaine, une obligation;

Le commissaire recommande ainsi que la directive sur les communications en français soit modifiée en substituant le mode conditionnel présent du verbe devoir « devraient » pour le mode de l'indicatif présent « doivent » dans la première phrase du premier paragraphe sous la rubrique « Lignes directrices ».

¹⁶ Les lignes directrices sur les communications en français se trouvent en annexe B.

¹⁷ Selon la directive en place depuis le 13 mai 2010 : « Pour aider à atteindre la conformité avec les exigences obligatoires, les ministères et les organismes classifiés devraient référer aux lignes directrices.»

Concernant le concept de l'offre active, les lignes directrices amorcent une explication. On y indique que la fonction publique de l'Ontario peut s'affirmer efficace dans sa prestation de services seulement lorsque les membres du public francophones sont informés des services en français disponibles, lorsqu'ils ont accès à ces services et lorsqu'ils sont satisfaits de la qualité de ces services offerts. Le commissaire croit que l'on aurait pu être encore plus précis en indiquant davantage pourquoi cela est si nécessaire et important. Des explications supplémentaires sur le concept de l'offre active sont nécessaires. Voilà pourquoi le commissaire considère que sa recommandation 1 du Rapport annuel 2009-2010¹⁸ conserve encore toute sa pertinence.

Les lignes directrices présentent aussi un aperçu vivant, franc et authentique de la population francophone de l'Ontario. Elles rappellent aux ministères et aux organismes classifiés leur devoir d'interpeller les francophones, notamment par l'entremise de nouvelles sources d'information, et de se montrer novateurs dans leurs approches.

3.6.2 Définitions clés et documentation écrite

Les lignes directrices contiennent des définitions clés, notamment sur les modes de présentation des publications (bilingues, tête-bêche, etc.). Elles proposent une section complète sur les obligations liées à la diffusion de documentation imprimée : il y est écrit en toutes lettres que les documents généraux, destinés à être distribués à tous les foyers de la province doivent être bilingues.

Est maintenant révolu le temps des excuses commodes tel que celles révélées par l'enquête – et mises en lumière au chapitre 1 – qui ont servi à justifier les défaillances de la stratégie utilisée pour la distribution du premier dépliant unilingue sur la prévention de la grippe H1N1. Le commissaire, et surtout les citoyens francophones, n'entendra plus des inepties du type « Postes Canada et l'Office des affaires francophones ne nous avaient pas fourni une liste complète des foyers francophones... »... À l'heure d'une francophonie inclusive en Ontario, qui comprend un grand nombre de couples exogames, il est beaucoup plus simple et moins coûteux de prévoir une distribution bilingue partout en Ontario dès le départ que d'entreprendre des recherches pour déterminer si un code postal se trouve dans une des 25 régions désignées bilingues ou non.

Enfin, les lignes directrices comprennent des marches à suivre pour la documentation électronique, par exemple celle diffusée sur internet, les discours, la correspondance, les nouveaux médias, les vidéos, la baladodiffusion, etc.

¹⁸ Dans ce rapport, le « commissaire aux services en français recommande à la ministre déléguée aux Affaires francophones :

a. Qu'une directive claire sur l'offre active en matière de services en français soit mise en place par le Conseil de gestion, en 2010-2011, et ce, à l'égard de tous les ministères et organismes gouvernementaux.
b. Que le gouvernement mette en place une stratégie de promotion permanente de l'offre de services gouvernementaux en français auprès de la population francophone partout en Ontario. » *Supra* note 4.

3.6.3 Sites Web

D'abord, il importe de mentionner la clarté des lignes directrices quant aux sites internet : toute documentation sur internet doit être publiée dans les deux langues **simultanément**. Pas de débat possible. Pas de délais supplémentaires admissibles au motif que « le document est en cours traduction » ou que la situation est urgente. Si la situation est urgente, elle l'est pour tout le monde, y compris les Franco-ontariens.

Quant aux hyperliens et autres renvois vers des sites externes au gouvernement, les responsables des communications doivent rechercher des sites bilingues. Si ce n'est pas possible, ils doivent trouver des sites, dans l'autre langue, qui proposent des renseignements comparables ou, en dernier recours, incorporer une note indiquant qu'aucun équivalent français n'existe, ce qui, selon le commissaire, devrait être très rare.

3.6.4 Médias sociaux

Les ministères et organismes provinciaux ont de plus en plus recours aux médias électroniques (pages Web, blogues, Facebook, Twitter, etc.) pour diffuser rapidement l'information. Ces médias sociaux sont également une nouvelle forme de communication directe auprès des membres de la société. Ces conversations directes entraînent forcément des réponses tout aussi directes et souvent rapides, tant en anglais qu'en français, dans la langue choisie par le membre du public.

Or, les ministères et organismes classifiés oublient parfois carrément de produire une version française de leurs bulletins de nouvelles ou encore, invoquant les courts délais, ils recourent à la traduction automatisée, qui produit souvent des textes très inadéquats, c'est le moins qu'on puisse dire.

Les lignes directrices sont toutefois sans équivoque : lorsque sont utilisés les médias sociaux, tout doit être publié dans les deux langues ou dans un format bilingue. Le contenu peut cependant être différent entre les deux langues afin d'être plus pertinent pour la clientèle desservie. Le commissaire estime toutefois qu'il faut faire preuve de prudence, car s'il est vrai que des communications spécifiques en français sont parfois nécessaires, le fait est que la plus grande partie du contenu des messages en anglais s'applique tant à la majorité qu'à la communauté francophone et devra donc être diffusé dans les deux langues.

On indique également dans les lignes directrices que les commentaires ou les questions provenant du public n'ont pas à être traduits et que les réponses peuvent être rédigées dans la langue de l'auteur du commentaire ou de la question. Le commissaire estime cette approche raisonnable. Il l'applique

d'ailleurs dans son blogue¹⁹. En effet, tous les billets du commissaire sont dans les deux langues et sont mis en ligne simultanément, sans exception, en raison de deux à trois billets, en moyenne, par semaine.

Là où cela devient intéressant, c'est lorsque le premier ministre lui-même, un ministre ou un autre représentant du gouvernement utilise un média social. Les lignes directrices indiquent que si cette personne ne parle pas français, ses propos devraient être assortis d'un résumé en français de ses commentaires et d'une mention selon laquelle tout membre du public peut demander une traduction du texte intégral des propos du représentant en question.

Toutefois, le commissaire juge que cette façon de faire est insuffisante. Les directives sont claires en ce qui concerne l'utilisation des médias sociaux par les ministères et organismes : toutes les communications devraient être initiées dans les deux langues. Il est difficile de concevoir qu'il pourrait en être autrement pour les représentants du gouvernement.

Le commissaire comprend que l'utilisation des médias sociaux a pour but premier de communiquer directement avec la population, à une époque où la transparence et la rapidité de la réponse sont essentielles. Cela étant, lorsqu'il s'agit de communications gouvernementales, l'information doit être diffusée dans les deux langues simultanément. Certes, même si le législateur ontarien n'avait pas prévu en 1986 l'arrivée des médias sociaux, il n'empêche que tant l'esprit que la lettre de la *Loi sur les services en français* doivent être respectés.

Autrement dit, la nature du message doit être prise en considération. Ainsi, le commissaire voit une grande différence entre le fait d'annoncer sur Twitter qu'un discours vient d'être prononcé en y insérant un lien vers le discours en question (qui mérite une diffusion bilingue) et le fait de commenter la dernière joute des Maple Leafs de Toronto (nouvelle qui peut se passer d'une traduction).

Dans le traitement des plaintes concernant les communications, la nature de la communication sera le paramètre que le Commissariat emploiera pour déterminer si un ministre, y compris le premier ministre, ou un représentant gouvernemental respecte les impératifs de la *Loi sur les services en français*.

Recommandation 2

Le commissaire recommande que pour toute utilisation des nouveaux médias sociaux, y compris celles provenant d'un titulaire d'une charge publique, lorsque la nature de la communication initiale est d'ordre gouvernemental, alors la communication doit impérativement être dans les deux langues, simultanément.

¹⁹ Disponible en ligne : <http://www.csf.gouv.on.ca/blogue/?lang=fr> (page consultée en avril 2011).

3.6.5 Vidéos

Les lignes directrices indiquent qu'en règle générale, si un représentant gouvernemental a une assez bonne connaissance du français, surtout s'il s'agit d'un ministre, une vidéo qui le met en vedette devrait être également produite en français. Un message de vive voix, même avec un accent, est préférable à des sous-titres ou à une voix hors champ. On y précise cependant que si la vidéo s'insère dans un blogue, la personne peut l'enregistrer dans sa langue.

Cela dit, incorporer une vidéo uniquement en anglais dans la version française d'un blogue manque de cohérence. Il importerait dans ce cas de prévoir des sous-titres, surtout lorsqu'il s'agit d'une annonce gouvernementale. **Le commissaire est d'avis que le recours aux sous-titres est souhaitable lorsque des vidéos destinées à des blogues ne sont produites qu'en anglais.** Ainsi, le citoyen peut à la fois entendre le représentant gouvernemental et suivre la conversation en lisant le texte de son message.

3.6.6 Discours

Les lignes directrices encouragent les orateurs à incorporer dans leurs discours non seulement des passages en français, mais aussi des extraits pertinents à la communauté francophone. Évidemment, une analyse de l'auditoire déterminera le pourcentage exact de mots et de phrases à utiliser en français. En règle générale, selon les représentants de l'Office des affaires francophones, entre 10 et 20 % du contenu des discours gouvernementaux livrés publiquement devraient être en français.

Le commissaire ne peut qu'appuyer une telle approche.

3.7 Mise en œuvre de la directive

S'il y a une conclusion à tirer aux dérapages dégagés par l'enquête, c'est que les responsables des communications au sein du ministère de la Santé et des Soins de longue durée ignoraient purement et simplement les objectifs et obligations de la *Loi sur les services en français*. Plus encore, ils ne comprenaient pas pourquoi il est essentiel de bien servir la communauté francophone de l'Ontario et, par ricochet, de bien la connaître.

Aussi, une mise en œuvre efficace et effective de la nouvelle directive sur les communications en français devient indispensable.

Au cours de la dernière année, l'Office des affaires francophones a entrepris une série de formations obligatoires auprès des équipes de communications de tous les ministères. Ces séances de formation exhaustives servent à mieux faire connaître l'existence de la communauté francophone, son histoire, son avenir et son apport à l'édification de la société ontarienne.

Nul doute que ces séances de formation contribueront grandement à changer les comportements et les attitudes des fonctionnaires provinciaux concernant les obligations gouvernementales vis-à-vis la *Loi sur les services en français*. Elles ne peuvent qu'être utiles à court, à moyen et à long terme.

Cela dit, cette formation devra être donnée en continu, au fil des ans, puisque de nouveaux membres viennent continuellement participer au roulement normal des équipes. De plus, cela permettrait de rafraîchir la mémoire du personnel qui œuvre en communication.

Recommandation 3

Le commissaire recommande que l'Office des affaires francophones, en appui à la Direction du marketing et des communications du Bureau du Conseil des ministres, soit chargé d'offrir en continu une session de formation sur la directive de communication en français à toutes les équipes de communication de tous les ministères et organismes classifiés.

Par ailleurs, cette formation ne devrait pas être restreinte aux équipes de communication. Elle devrait aussi être dispensée aux équipes chargées de l'élaboration des politiques de tous les ministères. En effet, étant donné que c'est finalement d'elles qu'émanent programmes et les services qui seront offerts à la population, il serait de bon ton que ces équipes soient parfaitement informées des obligations prévues par la *Loi sur les services en français*.

Recommandation 4

Le commissaire recommande que l'Office des affaires francophones, en appui à la Division des politiques et des résultats du Bureau du Conseil des ministres, soit chargé d'offrir en continu une session de formation sur la directive des communications à toutes les équipes de développement de politiques, programmes et services de tous les ministères et organismes classifiés.

3.8 Résultats

La directive sur les communications en français ayant été adoptée, il reste à vérifier si elle est maintenant dûment appliquée et comprise par l'ensemble des ministères et des autres organismes classifiés.

Il existe déjà des répercussions observables de l'adoption de cette directive.

Par exemple, si un ministère souhaite faire une campagne assortie des banderoles publicitaires sur le Web, il devra aller plus loin que faire traduire le message du bandeau pour respecter la directive de communications en français. Il devra s'assurer, par exemple, que si la publicité est fondée sur un emblème de

l'Ontario (disons une plaque d'immatriculation), il emploiera la version française de cet emblème dans la publicité visant les francophones (la plaque devra donc dire « Tant à découvrir » plutôt que *"Yours to discover"*). Plus encore, le ministère devra définir les sites Web sur lesquels apparaîtront les bandeaux et devra donc procéder à un dépouillement des sites Web francophones particulièrement consultés par les francophones de l'Ontario. S'il fait une référence à un tournant dans l'histoire de la communauté anglophone ontarienne, il devra effectuer des recherches pour trouver une situation tout aussi révolutionnaire pour la communauté francophone. C'est tout cela qu'implique l'obligation de tenir compte de la spécificité de la communauté francophone.

Les campagnes publicitaires de ServiceOntario, de « Vos options de soins de santé » ou du ministère du Tourisme et de la Culture, pour ne nommer que celles-là, répondent parfaitement bien aux nouvelles exigences de la directive des communications en français.

3.2.1 Étude de cas : la nouvelle taxe de vente harmonisée (TVH)

Le 1^{er} juillet 2010, l'Ontario a mis en œuvre une taxe de vente harmonisée (TVH) qui s'applique à la plupart des achats et des transactions. Cette TVH de 13 % remplace la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) ainsi que la taxe de vente provinciale (TVP).

Le gouvernement a alors décidé de réaliser une campagne de promotion destinée à informer le public de cette nouvelle taxe, de son fonctionnement et de ses objectifs.

Dans la foulée de son enquête sur les problèmes de communication avec les Franco-ontariens causés par le dépliant sur la grippe H1N1, le commissaire a voulu établir si la campagne avait respecté non seulement la *Loi sur les services en français*, mais aussi la nouvelle directive sur les communications en français.

Le commissaire n'a reçu aucune plainte de la part du public à propos de la campagne sur la TVH. Cela n'a rien d'étonnant puisque le dépliant sur la TVH, qui a été distribué dans tous les foyers en Ontario, était complètement bilingue, respectait entièrement la *Loi* et était conforme à la directive obligatoire sur les communications en français.

Plus encore, la campagne prévoyait des annonces dans d'autres médias, y compris la télévision et internet, et là encore, les annonces avaient été parfaitement produites en anglais et en français.

Quant au site internet de la TVH, sa version française était de qualité et était parfaitement équivalente à la version anglaise.

3.8.2 De nouvelles plaintes

Depuis l'adoption de la nouvelle directive en mai 2010, le Commissariat continue de recevoir de nombreuses plaintes en matière de communications avec le public et en matière de manque de services en français sur les sites web et ailleurs. Au cours de la dernière année seulement, le Commissariat a reçu une vingtaine de plaintes reliées aux communications gouvernementales. Le Commissariat a également procédé à une vérification des sites web du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de ses organismes classifiés et des Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), et, parmi ceux-ci, plus d'une dizaine n'offrent pas de contenu en français équivalent au contenu en anglais. Ce n'est pas seulement l'information qui touche les francophones qui doit être traduite, mais bien toute l'information destinée au grand public.

C'est gênant.

Le commissaire croit sincèrement que des changements positifs se sont opérés dans cet important ministère. Il a noté dans son Rapport annuel 2009-2010²⁰ un changement de ton envers une meilleure mise en œuvre de la LSF qui ne s'est pas démenti. On y indiquait aussi que plus de 1500 employés ont été formés sur l'importance d'offrir des services de qualité en français à la clientèle francophone.

Cela dit, il y a quand même lieu de se poser des questions sur l'efficacité de ces formations, à la lumière des plaintes qui continuent d'affluer, surtout en matière de communications sur internet.

Le commissaire est conscient que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'est pas le seul coupable – c'est toutefois celui qu'il a eu dans sa mire au cours de son enquête.

Le commissaire sait parfaitement qu'il existe d'autres problèmes de conformité avec la directive sur les communications en français. Il demande la coopération active des ministères et des organismes classifiés, et les presse de résoudre de leur propre chef ces problèmes de façon systémique et rapide. Après tout, un point à temps en vaut cent.

²⁰ *Supra* note 4, p. 30.

CONCLUSION

Notre enquête a mis en lumière un constat patent : les manquements à la *Loi sur les services en français* et, plus particulièrement, les ratés de la récente initiative ontarienne en matière de prévention de la grippe H1N1, témoignent d'une culture organisationnelle où peu d'attention est accordée à une véritable intégration des services en français dans les activités de planification et de communication des ministères. L'attitude plutôt neutre des acteurs mis en cause à l'égard du fait francophone atteste, une fois de plus, des nombreux obstacles et importants défis que doivent surmonter les Franco-ontariens pour pouvoir jouir des mêmes droits et de la même qualité de vie que les anglophones.

Bien que la sortie publique du commissaire et l'élaboration d'une nouvelle directive obligatoire sur les communications en français se soient traduites par une nette amélioration de la conformité par rapport à ce qu'elle était au moment de la production du premier dépliant sur la grippe H1N1, certains aspects restent cependant à améliorer.

En effet, les questions de production et la volonté de transmettre les messages à un maximum de personnes le plus rapidement possible témoignent d'une « culture de marketing » de plus en plus ancrée dans les pratiques ministérielles, ce qui, en soi, n'est pas nécessairement mauvais, pourvu que l'on n'escamote pas les communications en français. Par ailleurs, les questions relatives à la langue ne sont souvent réduites qu'à un processus de traduction, solution rapide et de dernière minute que les ministères assimilent par erreur à une prestation de services en français suffisante. Il demeure donc nécessaire de transformer cette conception si l'on souhaite aboutir à une véritable intégration des services en français. La question du français ne se limite pas à une décision de dernière minute, mais relève plutôt d'une collaboration en temps réel, et non de correctifs apportés après coup. C'est dans cette optique et à lumière de l'importance d'accroître la présence et l'intégration des services en français dans les ministères que le commissaire insiste sur le caractère obligatoire d'agir en ce sens.

Être Franco-ontarien est un choix qui se fait au quotidien. Le gouvernement a le devoir d'aider à faire vivre la francité et de faciliter le choix du Franco-ontarien de demeurer francophone, sans quoi il ouvre la voie à l'assimilation et à l'appauvrissement du patrimoine collectif. Or, le gouvernement peut s'acquitter de son devoir et contribuer à enrayer l'assimilation grâce à une communication en français réfléchie et à une réelle offre active de services en français. L'adoption de la directive obligatoire représente une grande avancée pour l'intégration des services en français dans la planification des communications gouvernementales.

ANNEXE A : DIRECTIVE SUR LES COMMUNICATIONS EN FRANÇAIS

INTRODUCTION

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît la présence historique et la culture vibrante de la communauté francophone de la province. Dans le but de satisfaire à ses besoins culturels et linguistiques particuliers, le gouvernement s'est engagé à communiquer avec elle de façon proactive selon des normes de très haute qualité.

Exigences législatives

- La Loi sur les services en français (LSF) garanti aux francophones, ainsi qu'aux organisations francophones et aux municipalités, le droit de recevoir des services en français équivalents à ceux offerts en anglais, de même qualité et simultanément.

Services à la clientèle

- La fonction publique de l'Ontario (FPO) est une organisation professionnelle qui s'engage à fournir des services de qualité, concurrentiels et qui s'adaptent aux exigences croissantes du public.

Impacts des changements technologiques

- Alors que les nouvelles technologies transforment nos interactions avec les Ontariens et Ontariennes, les communications du gouvernement doivent évoluer et s'ajuster à de nouveaux formats afin de s'assurer que tous les Ontariens et Ontariennes reçoivent des informations efficacement et à temps.

Lignes directives sur les Communications en français

- En plus de la directive, le gouvernement de l'Ontario a développé des lignes directives sur les communications en français. L'objectif de ce document est d'aider à identifier les meilleures pratiques cohérentes en ce qui a trait aux communications externes avec la population francophone.

BUT

Le but de cette directive est d'établir les principes, les rôles et responsabilités en ce qui a trait aux communications en français avec les clients externes de la fonction publique ontarienne.

PRINCIPES

- Que les ministères et les organismes classifiés considèrent les attentes et répondre aux besoins spécifiques de la communauté francophone dans la planification de leurs communications afin qu'ils puissent la rejoindre efficacement dans le processus de la mise en œuvre des activités de communication.
- Que les communications soient efficaces et pertinentes et qu'elles ciblent adéquatement l'auditoire.

MISE EN OEUVRE ET PORTÉE

Cette directive s'applique à tous les ministères et les organismes classifiés de l'Ontario en ce qui a trait à leurs plans et leurs stratégies de communications destinés aux clients externes de la fonction publique de l'Ontario.

EXIGENCES OBLIGATOIRES

Tous les ministères et les organismes classifiés sont tenus de :

- Améliorer la façon dont ils communiquent avec les francophones.
- Se conformer aux exigences législatives et processus en place, notamment à la *Loi sur les services en français*, dans le cadre de l'offre active de services et la prestation des services en français pour la communauté francophone de l'Ontario.
- Considérer les besoins spécifiques de la communauté francophone dans le développement des plans stratégiques de communications et développer des approches ciblées dans le cadre de leurs activités de communications, et ce afin d'atteindre efficacement les auditoires francophones.

EXEMPTIONS

Toute exemption à cette directive doit être approuvée par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement

LIGNES DIRECTRICES

Pour aider à atteindre la conformité avec les exigences obligatoires, les ministères et les organismes classifiés devraient référer aux lignes directrices. On peut les trouver (en anglais) à :

http://intra.cabinetoffice.gov.on.ca/intranet/docs/communications/guides/Communications_in_French_Guidelines.pdf

RESPONSABILITÉS

- Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement :

Approuver tout amendement, mise à jour ou exemption à cette directive.

- Le service de communication du Bureau du Conseil des ministres :

- Travailler avec l'Office des affaires francophones pour revoir et recommander au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement tout amendement, mise à jour ou exemption à cette directive.
- Travailler avec l'Office des affaires francophones pour développer des documents connexes appuyant cette directive.
- Procurer aux ministères des renseignements sur tout amendement, mise à jour ou exemption à cette directive ou sur tout document connexe et assurer leur distribution en collaboration avec l'Office des affaires francophones.

- **L'Office des affaires francophones :**
 - Travailler avec le Bureau du Conseil des ministres pour réviser et recommander au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement tout amendement, mise à jour ou exemption à cette directive.
 - Travailler avec le service de communication du Bureau du Conseil des ministres afin de développer des documents connexes à cette directive.
 - Au besoin, fournir des conseils et de la formation aux ministères et aux organismes classifiés.
 - Travailler avec le Bureau du Conseil des ministres pour assurer la distribution des renseignements liés aux mises à jour ou amendements requis à la directive ou aux documents connexes.
 - Assurer la liaison avec le comité consultatif provincial sur les affaires francophones, le réseau des coordonnateurs des services en français et les directeurs des communications de la fonction publique de l'Ontario.
- **Sous-ministres :**
 - S'assurer que cette directive soit mise en œuvre dans leurs ministères respectifs.
 - S'assurer que leurs employés soient informés et se conforment à cette directive.
- **Les présidents des organismes classifiés et les chefs de la direction :**
 - S'assurer que cette directive soit mise en œuvre dans leurs organismes respectifs.
 - S'assurer que leurs employés soient informés et se conforment à cette directive.
- **Ministère des services gouvernementaux :**
 - Fournir des conseils pour tout amendement, mise à jour, ou exemption à cette directive.
 - Fournir des conseils selon l'autorité et le mandat du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement
- **Directrices et directeurs des communications :**
 - S'assurer que leurs employés oeuvrant en communication se conforment à cette directive.

ANNEXE B : LIGNES DIRECTRICES SUR LES COMMUNICATIONS EN FRANÇAIS

À propos de ces lignes directrices

Dans un contexte où les pratiques et les technologies de communication évoluent rapidement, le gouvernement de l'Ontario a entrepris d'adapter l'ensemble de son approche de communication. Tout au long de ce processus continu, le gouvernement a réitéré son engagement à proposer des communications proactives et de qualité à la communauté francophone.

Les ministères et les organismes classifiés doivent considérer les attentes et répondre aux besoins spécifiques de la communauté francophone dans la planification de leurs communications afin qu'ils puissent la rejoindre efficacement dans le processus de mise en œuvre des activités de communication.

Ces lignes directrices visent à aider les « communicateurs » du gouvernement à cerner les pratiques les plus efficaces et les plus cohérentes en vue d'atteindre la population francophone.

En ce qui concerne les formats conventionnels (notamment les supports imprimés), les lignes directrices ne modifient pas les attentes et les exigences antérieures. En ce qui a trait aux autres formats plus récents, ces lignes directrices clarifient ce que dicte le bon sens. Dans l'ensemble, ces lignes directrices visent à s'éloigner d'un modèle se limitant à la traduction et à adopter un modèle reposant sur l'adaptation et permettant de mieux atteindre le public visé.

Une tendance se dessine au sein du gouvernement au travers de laquelle les services responsables de l'élaboration des politiques ou des programmes entreprennent des activités reliées aux communications (production de contenu Internet ou de vidéos, par exemple). Les présentes lignes directrices s'appliquent également à ces activités.

Les coordonnateurs des services en français peuvent aider les « communicateurs » en offrant des conseils judicieux en ce qui a trait à la *Loi sur les services en français* (LSF), aux pratiques exemplaires, ainsi qu'à la communauté francophone en général. Les tâches liées à la traduction, l'adaptation, la rédaction de résumés, la recherche de sites Internet ou de références en français, la planification d'événements ou la production de vidéos incombent aux membres du personnel qui maîtrisent le français et qui, idéalement, connaissent la communauté francophone.

L'élaboration de ces lignes directrices a été dirigée par l'Office des affaires francophones. Le Bureau du Conseil des ministres, le commissaire aux services en français et de nombreux collaborateurs du gouvernement ont également fourni leur rétroaction et apporté leur contribution.

Les présentes lignes directrices sont disponibles à l'adresse suivante :
(Hyperlien précis à venir)

Date de la dernière révision : Octobre 2010

Contexte

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît la présence historique et la culture vibrante de la communauté francophone de la province.

Dans le but de répondre à ses besoins culturels et linguistiques particuliers, le gouvernement s'est engagé à communiquer avec elle de façon proactive en lui offrant des services de communication de qualité.

EXIGENCES PRÉVUES PAR LA LOI ET HISTORIQUE

La *Loi sur les services en français* (LSF) garantit aux francophones, ainsi qu'aux organismes francophones et aux municipalités, le droit de recevoir des services de communication en français équivalents à ceux offerts en anglais, de même qualité et simultanément.

La Loi peut être consultée en ligne à l'adresse <http://www.ofa.gov.on.ca/fr/loi.html>.

La Directive sur les Communications en français, qui est entrée en vigueur le 13 mai 2010, soutient l'engagement du gouvernement à nouer des liens plus étroits avec la communauté francophone, et rappelle qu'il est important de respecter ces lignes directrices pour que le personnel satisfasse ou surpassé les exigences de la LSF.

La Directive est disponible dans son intégralité à l'adresse (Hyperlien précis à venir)

De récentes décisions judiciaires ont renforcé les exigences juridiques, et ont conféré à la *Loi sur les services en français* un statut quasi constitutionnel. Par ailleurs, elles ont confirmé que, pour être utiles et efficaces, les politiques et les programmes devaient être conçus et adaptés en fonction des besoins de la population francophone.

COMMISSAIRE AUX SERVICES EN FRANÇAIS

Le mandat du commissaire aux services en français consiste à mener des enquêtes indépendantes en vertu de la *Loi sur les services en français*, soit pour répondre à des plaintes, soit de sa propre initiative, à rédiger des rapports sur ses enquêtes et à contrôler les progrès effectués par les organismes gouvernementaux en ce qui concerne la prestation de services en français en Ontario.

Le site Web du Commissariat aux services en français est disponible à l'adresse <http://www.csf.gouv.on.ca/fr>.

SERVICE À LA CLIENTÈLE

La fonction publique de l'Ontario (FPO) est un organisme de service professionnel qui s'engage à offrir des services de qualité, efficents et qui s'adaptent aux exigences croissantes du public.

OFFRE ACTIVE

Des services publics modernes de qualité supérieure doivent également proposer une offre et une prestation active de services en français aux citoyens et citoyennes francophones de l'Ontario. La FPO s'acquitte de sa responsabilité aux termes de la *Loi sur les services en français* lorsque les membres francophones du public sont informés des services disponibles en français, qu'ils ont accès à ces services et qu'ils sont satisfaits de la qualité de ceux-ci.

IMPACT DES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES

Alors que les nouvelles technologies transforment nos interactions avec les Ontariens et Ontariennes, les communications du gouvernement doivent évoluer et s'ajuster à de nouveaux formats afin de s'assurer que tous les Ontariens et Ontariennes soient informés efficacement et dans des délais raisonnables.

Communauté francophone

La communauté francophone est très diversifiée. Elle comprend une population vieillissante unilingue, mais aussi de jeunes francophones qui sont en voie d'être assimilés et qui préfèrent utiliser l'anglais au quotidien. Un francophone sur cinq vient du Québec ce qui présente de nouvelles perspectives. Par ailleurs, environ 15 pour cent des francophones sont nés à l'extérieur du Canada. Par conséquent, si les francophones de l'Ontario partagent la même langue, ils ne partagent pas forcément les mêmes références culturelles.

Les francophones de l'Ontario ont accès à un nombre limité de médias dans leur langue. On peut notamment citer deux chaînes de télévision locales/provinciales : *Radio-Canada* et *TFO*. *Le Droit* est un journal qui paraît quotidiennement, et il existe de nombreux journaux régionaux/hebdomadaires publiés dans toute la province.

Pour atteindre les francophones, les relations publiques et les relations avec les intervenants revêtent donc une importance clé. Les médias sociaux sont également en train de modifier la façon dont les individus et les organismes communiquent. Bon nombre de sites Web hors de la province sont devenus des sources d'information essentielles pour les francophones de l'Ontario. C'est pourquoi il est important d'adopter une approche plus large, innovatrice et ciblée en vue d'atteindre la communauté francophone.

Définitions

Vous trouverez ci-dessous la définition de quelques termes importants utilisés tout au long des présentes lignes directrices :

Format bilingue : Un document contenant une partie en français et une partie en anglais.

Dans les deux langues : Deux documents distincts sont produits, l'un en français, l'autre en anglais.

Discours/annonces/événements importants : Ils incluent le Discours du Trône, le budget et les déclarations relatives à l'économie et à d'autres initiatives d'envergure provinciale ayant des répercussions significatives sur le grand public. Le Bureau du Conseil des ministres, qui joue un rôle central, peut fournir son point de vue général quant aux priorités et aux annonces ayant un vaste impact.

Format imprimé

COMMUNIQUÉS ET DOCUMENTS D'INFORMATION

Ces documents doivent être distribués dans les deux langues et au même moment. Pour certaines annonces, les ministères peuvent envisager de citer un intervenant francophone dans la version en français et un intervenant anglophone dans la version en anglais.

TRANSCRIPTION DE DISCOURS

Si un ministère décide de distribuer la transcription d'un discours important, celle-ci devrait être rendue disponible dans les deux langues simultanément. Les autres transcriptions de discours doivent être fournies en français sur demande et dans des délais raisonnables.

DÉCLARATION À L'ASSEMBLÉE

Les déclarations à l'Assemblée législative doivent être imprimées dans les deux langues et livrées au Bureau du leader parlementaire du gouvernement. Idéalement, l'exemplaire de lecture du ministre devrait inclure au moins quelques phrases dans l'autre langue.

CORRESPONDANCE

Toutes les lettres du public doivent être répondues dans la langue de la requête.

PAPETERIE ET FORMULAIRES

Ces articles doivent être offerts dans un format bilingue ou dans les deux langues.

CARTES PROFESSIONNELLES

Ces cartes doivent être fournies dans un format bilingue ou dans les deux langues pour le personnel désigné bilingue.

PUBLICATIONS

Les rapports, les études ou les documents destinés au grand public doivent être dans un format bilingue ou fournis dans les deux langues. Des exceptions sont prévues uniquement pour les documents techniques,

académiques et spécialisés; toutefois, un sommaire exécutif en français peut être utile pour les lecteurs francophones.

PUBLICITÉ

Toute campagne publicitaire imprimée d'envergure provinciale doit reposer sur des publicités en français dans les publications en langue française et en anglais dans les publications en langue anglaise. Une approche similaire doit être adoptée pour les publicités diffusées à la télévision, à la radio et en ligne.

Les publicités visant une collectivité ou une région spécifique doivent utiliser les médias francophones s'ils sont appropriés et disponibles dans la région en question.

Les dates de tombée des publications imprimées en français doivent être prises en compte, car ces publications ne sont généralement pas publiées quotidiennement.

MATÉRIEL PROMOTIONNEL

Les cartes postales, les affiches, les brochures et leurs présentoirs doivent être créés dans un format bilingue ou dans les deux langues.

MATÉRIEL DISTRIBUÉ DANS LES FOYERS

Tout envoi non adressé envoyé au grand public doit être imprimé et distribué dans un format bilingue.

Format électronique

CONTENU DE SITES INTERNET

L'information en ligne destinée au grand public doit être affichée dans les deux langues simultanément. Les hyperliens référant à des sites Internet de tierces-parties doivent rediriger l'usager vers du contenu publié dans la même langue, s'il existe. Si le site Internet d'une tierce-partie n'est pas disponible en français, on peut envisager de rediriger l'usager vers un site Internet proposant un contenu similaire en français, ou inscrire la mention « uniquement disponible en anglais » à côté de l'hyperlien.

CORRESPONDANCE

Toutes les réponses aux courriels émanant du public doivent être rédigées dans la langue de la requête et dans les mêmes délais que pour les réponses aux courriels en anglais.

TRANSCRIPTION DE DISCOURS

Si un ministère décide d'afficher la transcription d'un discours important sur un site Internet, celle-ci devrait être affichée dans les deux langues simultanément. Les autres transcriptions de discours doivent être fournies en français sur demande et dans des délais raisonnables.

PUBLICATIONS

Les rapports, les études ou les documents destinés au grand public et affichés sur un site Internet doivent être dans un format bilingue ou fournis dans les deux langues. Des exceptions sont prévues uniquement pour les documents techniques, académiques et spécialisés; toutefois, un sommaire exécutif en français peut être utile pour les lecteurs francophones.

MÉDIAS SOCIAUX

Les blogues, les journaux, les flux RSS, les pages Twitter et les pages Facebook, les forums de discussion et les autres médias sociaux doivent être dans les deux langues ou dans un format bilingue. Le contenu peut être différent d'une langue à l'autre afin de le rendre plus pertinent aux yeux des usagers francophones ou anglophones.

Les questions ou les commentaires émanant d'usagers en ligne doivent être répondus dans la langue dans laquelle ils ont été soumis.

Si un porte-parole du gouvernement (par exemple un ministre ou un spécialiste du domaine) possède une page personnalisée sur un média social, mais qu'il ne parle pas ou n'écrit pas le français, une synthèse de ses commentaires en français devrait être affichée de façon régulière, et une offre de proposition de la traduction intégrale de ses commentaires devrait être publiée.

L'une des caractéristiques des médias sociaux consiste à fournir des hyperliens vers d'autres sites. Ces liens doivent rediriger l'usager vers du contenu publié dans la même langue, s'il existe. Si le site Internet d'une tierce-partie n'est pas disponible en français, on peut envisager de rediriger l'usager vers un site Internet proposant un contenu similaire en français, ou inscrire la mention « uniquement disponible en anglais » à côté de l'hyperlien.

CAPTATION AUDIO ET VIDÉO DES ÉVÉNEMENTS

Les vidéos doivent être réalisées et diffusées dans la langue de l'événement et être accompagnées d'une transcription dans l'autre langue. Dans le cas d'annonces et d'événements importants, les vidéos devraient être réalisées en français et en anglais séparément ou proposer du contenu dans les deux langues.

Veuillez vous référer à l'annexe A pour obtenir des détails et des recommandations supplémentaires.

VIDÉOS SCÉNARISÉES ET BALADOS

Les vidéos scénarisées et les balados doivent être produits et diffusés dans les deux langues pour les annonces et les événements importants. Les vidéos et balados relatifs à d'autres événements et annonces peuvent être réalisés en français, en anglais ou dans les deux langues; toutefois, une transcription doit être publiée si la vidéo ou le balado est uniquement disponible dans une langue. Si l'événement ou l'annonce présente un

intérêt particulier pour la communauté francophone, il est vivement conseillé de produire une vidéo en français.

Veuillez vous référer à l'annexe A pour obtenir des détails et des recommandations supplémentaires.

Format oral

DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS DU PUBLIC

Toutes les questions posées par les membres du public, que ce soit en personne ou par téléphone, doivent être répondues proactivement dans la langue dans laquelle elles ont été posées.

RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

Toutes les questions posées par les médias, que ce soit lors d'événements ou par téléphone, peuvent être répondues en français ou en anglais tout dépendant des compétences linguistiques du porte-parole. Dans le cas d'une annonce majeure, il convient, dans la mesure du possible, de faire appel à un porte-parole bilingue.

DISCOURS

Les allocutions livrées lors d'événements, d'annonces publiques ou de séances parlementaires doivent être dans la langue de l'orateur et comporter des passages dans l'autre langue, si l'orateur possède les compétences et l'aisance requises. Dans les discours importants livrés par des orateurs anglophones, environ 10 à 20 pour cent du contenu devrait être livré en français, si possible.

Veuillez vous référer à l'annexe B pour obtenir des détails et des recommandations supplémentaires.

CONSULTATIONS

Les documents doivent être disponibles dans les deux langues ou dans un format bilingue. Lorsque cela est pertinent pour le public, il convient de faire appel à du personnel bilingue ou à des services d'interprétation. Il convient également d'organiser des groupes de discussion ou des consultations séparées pour les sujets qui touchent de près la communauté francophone. Lorsque cela est pertinent, il vaut mieux compiler et analyser les opinions des francophones séparément, car leurs préoccupations peuvent être différentes.

Annexe A : Vidéos

RÈGLES GÉNÉRALES

- Lorsque l'orateur possède une capacité linguistique suffisante (et en particulier lorsqu'il s'agit d'un ou d'une ministre), on tournera une vidéo en français, si possible. Un message de l'orateur, même avec un accent, est préférable à un sous-titrage ou à un doublage.
- Au moment de la diffusion des transcriptions, il faut s'assurer

qu'elles apparaissent sur le même écran que la vidéo, ou dans une fenêtre séparée, afin que la vidéo et la transcription puissent être vues simultanément.

- Si une vidéo est seulement disponible en anglais, il faut toujours indiquer cette information. Toutefois, il faut s'assurer de rendre disponible la vidéo en anglais, et pas seulement la transcription, sur la page en français.

CAPTATION VIDÉO DES ÉVÉNEMENTS

- Lors de la captation d'un événement dans les deux langues, il faut s'assurer que des éléments visuels et des moments en français soient aussi filmés. Pour les événements importants, il faut envisager un montage différent pour la vidéo en français et pour celle en anglais, avec une plus grande proportion d'éléments en français pour la vidéo destinée aux francophones.
- Pour des événements particulièrement importants pour la communauté francophone, il faut produire une vidéo en français lorsque cela est possible.

VIDÉOS SCÉNARISÉES

Vidéos produites dans les deux langues, sous-titrées ou doublées

- Le scénario pour les versions française et anglaise de la vidéo peut être le même, mais les entretiens/témoignages doivent être filmés en français. Si la personne est bilingue, il faut filmer une version française; sinon, il faut interroger une autre personne qui parle français. Veuillez éviter le doublage ou les sous-titres.
- Veuillez identifier/repérer les francophones qui participeront au tournage de ces vidéos afin de recueillir leur témoignage dans le cadre d'une annonce faisant l'objet d'une vidéo.
- Pour les passages en anglais, le doublage est préférable au sous-titrage. Les sous-titres sont néanmoins préférables aux transcriptions.
- Les vidéos qui présentent les interventions de plusieurs personnes peuvent être hybrides : les personnes capables de parler français le font, et l'intervention des autres personnes est doublée.
- Il ne faut pas oublier de traduire tous les graphiques, cartes et images. Si la vidéo est sous-titrée, il faut envisager un montage qui remplace ces éléments visuels en anglais par des éléments en français.
 - Veuillez adapter le contenu, le cas échéant.

Vidéos en une seule langue

Les vidéos de style « blogue », par exemple le journal personnel d'autres personnes que le premier ministre, peuvent être produites dans la langue de l'orateur.

Vidéos éducatives et informatives

- Certaines vidéos qui sont produites pour être distribuées dans la communauté font appel à des intervenants ou à des acteurs professionnels. Par exemple, les vidéos de la Police provinciale de

l'Ontario pour prévenir l'extorsion et les vidéos du ministère de l'Éducation portant sur l'alimentation saine.

- Ces vidéos devraient être produites dans les deux langues, avec des intervenants ou des acteurs professionnels francophones pour la version française. Généralement, un doublage ou un sous-titrage ne permettent pas de créer un produit final de qualité égale au produit en version anglaise.

Lors de la planification de la production de vidéos ou de l'élaboration d'autres stratégies de communication, les directeurs et les directeurs adjoints des communications peuvent fournir des renseignements quant à l'aisance de leur ministre à s'exprimer en français et à sa maîtrise de la langue française.

Annexe B : Discours

Les orateurs sont encouragés à prononcer au moins quelques phrases en français lors de leurs interventions afin de témoigner de la présence active de la communauté francophone en Ontario et de son enracinement dans la province.

Un public francophone préfèrera entendre un bref discours en français plutôt qu'un discours plus long en anglais.

La proportion du contenu en français dépend des francophones:

- **De l'auditoire : il faudrait le reconnaître par quelques phrases judicieusement choisies.**
- **Des capacités de l'orateur : plus sa capacité de parler en français est limitée, plus les passages en français doivent être courts. Il faut aussi veiller à employer un vocabulaire plus facile à prononcer.**
- **Du sujet traité : plus le sujet concerne la communauté francophone (ou les francophones dans l'assistance), plus le français doit être présent dans le discours.**